

## Der Meeresspiegelanstieg als Herausforderung für die maritime Ordnung: kann das Seevölkerrecht Stabilität gewährleisten?

Schaller, Christian

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schaller, C. (2021). *Der Meeresspiegelanstieg als Herausforderung für die maritime Ordnung: kann das Seevölkerrecht Stabilität gewährleisten?* (SWP-Studie, 1/2021). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://doi.org/10.18449/2021S01>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

**gesis**  
Leibniz-Institut  
für Sozialwissenschaften

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Mitglied der  
  
Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Studie

*Christian Schaller*

# Der Meeresspiegelanstieg als Herausforderung für die maritime Ordnung

Kann das Seevölkerrecht Stabilität gewährleisten?



Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 1  
Januar 2021, Berlin

- Der Meeresspiegel steigt immer schneller an. Für Küsten- und Inselstaaten hat dies zur Folge, dass sich ihr Küstenmeer, ihre ausschließliche Wirtschaftszone und gegebenenfalls die äußere Grenze ihres Festlandssockels kontinuierlich weiter in Richtung Land verschieben.
- Viele Staaten werden dadurch in erheblichem Umfang Seegebiete verlieren, in denen sie bislang Hoheitsbefugnisse und souveräne Nutzungsrechte ausgeübt haben und die für sie wirtschaftlich äußerst wichtig sind. Im Zuge dessen können auch Streitigkeiten über zwischenstaatliche Seegrenzen entstehen. Deswegen wächst die Gefahr von Konflikten, und es droht eine Destabilisierung der maritimen Ordnung.
- Um dem entgegenzuwirken, muss das Seevölkerrecht in einem zentralen Punkt nachjustiert werden. Bisher gilt nämlich das Prinzip, dass die für die seewärtige Ausdehnung der Meereszonen maßgeblichen Basislinien beweglich sind und sich in ihrem Verlauf den natürlichen Gegebenheiten anpassen. Immer mehr Küsten- und Inselstaaten versuchen zwar, ihre Basislinien und die Grenzen ihrer Meereszonen auf formellem Wege dauerhaft zu fixieren. Im Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen findet sich dafür aber keine Grundlage. Die beste Lösung bestünde darin, das Übereinkommen anzupassen. Selbst wenn dies nicht gelingt, könnte die Praxis der Staaten im Hinblick auf die Fixierung von Basislinien und Meereszonen dazu führen, dass sich entsprechende Regeln hierfür im Völkergewohnheitsrecht herausbilden.

**SWP-Studie**

*Christian Schaller*

# Der Meeresspiegelanstieg als Herausforderung für die maritime Ordnung

Kann das Seevölkerrecht Stabilität gewährleisten?

**Stiftung Wissenschaft und Politik**  
**Deutsches Institut für**  
**Internationale Politik und Sicherheit**

SWP-Studie 1  
Januar 2021, Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in Aus-  
zügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
gestattet.

SWP-Studien unterliegen  
einem Verfahren der Begut-  
achtung durch Fachkolle-  
ginnen und -kollegen und  
durch die Institutsleitung (*peer  
review*), sie werden zudem  
einem Lektorat unterzogen.  
Weitere Informationen  
zur Qualitätssicherung der  
SWP finden Sie auf der SWP-  
Website unter [https://  
www.swp-berlin.org/ueber-  
uns/qualitaetssicherung/](https://www.swp-berlin.org/ueberuns/qualitaetssicherung/).  
SWP-Studien geben die  
Auffassung der Autoren und  
Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, Berlin, 2021

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-200  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372  
doi: 10.18449/2021S01

## Inhalt

5	<b>Problemstellung und Schlussfolgerungen</b>
7	<b>Hintergründe zum Meeresspiegelanstieg</b>
9	<b>Inwiefern der Meeresspiegelanstieg die maritime Ordnung herausfordert</b>
12	<b>Auswirkungen des Meeresspiegelanstiegs auf Basislinien und Meereszonen</b>
12	Ausgangsposition: Basislinie und Küstenmeer
13	Sich verschiebende Basislinien
14	Was bedeutet die Verschiebung der Basislinie für die ausschließliche Wirtschaftszone?
15	<b>Auswirkungen auf den Festlandsockel</b>
15	Zum Rechtsregime und zur Abmessung des Festlandsockels
16	Tangiert der Meeresspiegelanstieg die Rechte am Festlandsockel?
17	Jenseits des Festlandsockels: Das Gebiet
18	<b>Wenn Inseln und andere natürliche Erhebungen im Meer versinken</b>
18	Inseln, andere natürliche Erhebungen und ihre seerechtliche Bedeutung
19	Welche Konsequenzen hat der Untergang natürlicher Erhebungen für Meereszonen?
21	<b>Die Situation von Archipelstaaten</b>
21	Die Bedeutung von Archipelbasislinien und Archipelgewässern
21	Schwerwiegende Folgen des Meeresspiegelanstiegs für Archipelstaaten
23	<b>Technische Anpassungsmaßnahmen aus Sicht des Seevölkerrechts</b>
23	Landgewinnung
24	Befestigung von Inseln und anderen natürlichen Erhebungen
25	Was ist nach Seevölkerrecht nicht möglich?
26	<b>Auswirkungen des Meeresspiegelanstiegs auf zwischenstaatliche Seegrenzen</b>
26	Allgemeine Vorgaben zur Abgrenzung benachbarter Meereszonen
26	Ein steigender Meeresspiegel als Grund für eine Anpassung vereinbarter Grenzen?
27	Ist eine einseitige Aufkündigung maritimer Grenzvereinbarungen zulässig?
27	Auswirkungen des Meeresspiegelanstiegs auf gerichtlich festgelegte Seegrenzen
29	<b>Ausblick: Das Seevölkerrecht als Anker für mehr Stabilität?</b>
29	Fixierung von Basislinien durch Inaktivität
31	Neue vertragliche Regelungen?
31	In welchem Rahmen könnte über neue Regelungen verhandelt werden?
33	Neues Völkergewohnheitsrecht? – Wohin tendiert die Staatenpraxis?
34	<b>Abkürzungen</b>

*Dr. iur. Christian Schaller ist stellvertretender Leiter der  
Forschungsgruppe Globale Fragen*

**Der Meeresspiegelanstieg als Herausforderung für die maritime Ordnung.  
Kann das Seevölkerrecht Stabilität gewährleisten?**

Der globale mittlere Meeresspiegel steigt als Folge des Klimawandels mit zunehmender Geschwindigkeit an. Für einen Küsten- oder Inselstaat bedeutet dies, dass sich sein Küstenmeer, seine ausschließliche Wirtschaftszone und gegebenenfalls auch die äußere Grenze des Festlandsockels, der ihm zur Erforschung und Ausbeutung natürlicher Ressourcen zusteht, kontinuierlich weiter in Richtung Land verschieben. Viele Staaten werden dadurch Seegebiete verlieren, in denen sie bislang Hoheitsbefugnisse und souveräne Nutzungsrechte ausgeübt haben und die für sie wirtschaftlich äußerst wichtig sind. Betroffen sind Küsten- und Inselstaaten in allen Regionen der Erde. In seevölkerrechtlicher Hinsicht lässt sich das Problem folgendermaßen erklären: Ausgangspunkt sind die sogenannten Basislinien. Von ihnen aus wird die Breite (seewärtige Ausdehnung) der Meereszonen gemessen. Zudem können Basislinien eine Rolle bei der Berechnung der Koordinaten des Festlandsockels spielen. Die normale Basislinie verläuft entlang der Küstenlinie. Darüber hinaus dürfen unter bestimmten Voraussetzungen vor einer Küste gerade verlaufende Basislinien gezogen werden. Basislinien werden zwar in Seekarten und Verzeichnisse eingetragen. Es gilt aber das Prinzip beweglicher Basislinien. Danach müsste sich strenggenommen jede tatsächliche Veränderung des Küstenprofils im Verlauf der Basislinie widerspiegeln. Im Übrigen können Basislinien auch komplett verschwinden, wenn einzelne Punkte, die ihren Verlauf bestimmen, im Meer untergehen. Wie solche Prozesse zur Destabilisierung der maritimen Ordnung beitragen, lässt sich anhand dreier Kontexte illustrieren:

Erstens kann es in bestimmten Konstellationen sein, dass ein Staat, wenn ihm Basispunkte und Basislinien abhanden kommen, Seegebiete verliert, die um ein Vielfaches größer sind als seine Landfläche. Im Extremfall könnte es sich um Areale von mehreren hunderttausend Quadratkilometern handeln. Davon betroffen sind vor allem kleinere Inselstaaten sowie Archipelstaaten.



Zweitens führt die strikte Anwendung des Prinzips beweglicher Basislinien bei einem immer schneller ansteigenden Meeresspiegel zu erheblicher Rechtsunsicherheit. So dürfte zunehmend schwieriger auszumachen sein, wo das Küstenmeer eines Staates endet und dessen ausschließliche Wirtschaftszone beginnt oder wo diese Zone endet und die Hohe See beginnt.

Drittens können Staaten in Streit über gemeinsame Seegrenzen geraten, wenn Basislinien oder Punkte, anhand derer eine Grenze gezogen wurde, nicht mehr vorhanden sind. Das Problem stellt sich bei gegenüberliegenden oder aneinander angrenzenden Küstemeeren ebenso wie bei benachbarten ausschließlichen Wirtschaftszonen oder Festlandssockeln. Verbindliche und dauerhaft bestandskräftige Grenzen sind jedoch Grundvoraussetzung für eine stabile internationale Ordnung.

Insgesamt wächst also die Gefahr von Spannungen und Konflikten. Zu befürchten ist nicht nur, dass Streitigkeiten um Fischereirechte und Fanggründe zunehmen. Auch die Konkurrenz um die Ressourcen des Festlandssockels belastet die Beziehungen zwischen Staaten immer stärker. Gerade die Erforschung und Ausbeutung des Meeresbodens und des Meeresuntergrunds erfordert ein hohes Maß an Rechtssicherheit und Planbarkeit. Vor diesem Hintergrund sind folgende Schlussfolgerungen zu ziehen.

- Das vorherrschende Verständnis, wonach im Seevölkerrecht das Prinzip beweglicher Basislinien gilt, muss angesichts eines stetig ansteigenden Meeresspiegels grundsätzlich hinterfragt werden. Leitend muss der Gedanke sein, die bestehende maritime Ordnung zu stabilisieren und die legal erworbenen Rechte von Küsten- und Inselstaaten zu sichern.
- Die beste Lösung bestünde darin, neue Regelungen im Seevölkerrecht zu schaffen, die es ermöglichen, Basislinien und damit die äußeren Grenzen von Meereszonen auf einem bestimmten Stand verbindlich und dauerhaft festzuschreiben. Am praktikabelsten erscheint eine Zusatzvereinbarung zum Seerechtsübereinkommen, mit der ein geeignetes Verfahren eingeführt werden könnte. Ein hierauf abzielender Normsetzungsprozess wäre indes in politischer und juristischer Hinsicht äußerst anspruchsvoll. Damit sich Spielräume für ein solches Vorhaben auftun können, müsste ein breiterer Dialog unter den Staaten in Gang kommen. Allen voran müssten diejenigen Staaten sensibilisiert werden, die vom Anstieg des Meeresspiegels nicht

so stark betroffen sind wie etwa kleinere Inselstaaten, Archipelstaaten oder Länder mit ausgedehnten niedrig gelegenen Küstenregionen.

- Da nicht absehbar ist, ob es gelingt, neue vertragliche Regelungen zu schaffen, versuchen immer mehr Küsten- und Inselstaaten, ihre Basislinien und die Grenzen der ihnen zustehenden Meereszonen dauerhaft zu fixieren, und zwar durch nationale Rechtsakte sowie durch Eintragung und Hinterlegung bei den Vereinten Nationen (VN). Aus dieser Praxis könnten sich unter bestimmten Voraussetzungen entsprechende Regeln des Völkergewohnheitsrechts herauskristallisieren.

Auch Deutschland ist als Küstenstaat unmittelbar von einem steigenden Meeresspiegel betroffen und müsste gegebenenfalls damit rechnen, dass sich seine Meereszonen in Nord- und Ostsee verschieben. Während die Folgen einer solchen Verschiebung für Deutschland vergleichsweise überschaubar wären, sehen sich viele kleinere Inselstaaten und Archipelstaaten angesichts der zu erwartenden maritimen Gebietsverluste in ihrer wirtschaftlichen Existenz bedroht. Hinzu kommt, dass sie befürchten müssen, große Flächen an bewohnbarem Land zu verlieren. Für diese Staaten, die überwiegend zur Gruppe der Entwicklungsländer gehören (Small Island Developing States, SIDS), engagiert sich Deutschland seit einigen Jahren in besonderer Weise, vor allem während seiner Amtszeiten als nichtständiges Mitglied im VN-Sicherheitsrat. Hier hat sich die Bundesregierung immer wieder dafür eingesetzt, dass die Sicherheitsimplikationen des Klimawandels stärker ins Blickfeld der Weltgemeinschaft rücken.

Inzwischen ist der Meeresspiegelanstieg zu einem zentralen Thema in den Vereinten Nationen geworden. Die Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen (International Law Commission, ILC) etwa hat 2019 eine Studiengruppe gebildet, um das Phänomen des Meeresspiegelanstiegs aus völkerrechtlicher Sicht systematisch zu analysieren. Parallel dazu wird sich die Generalversammlung 2021 in einem informellen Konsultationsprozess mit den Implikationen steigender Meeresspiegel befassen. Außerdem hat in diesem Jahr die von den Vereinten Nationen ausgerufene Dekade der Ozeanforschung für nachhaltige Entwicklung begonnen. Insofern bieten sich der deutschen Politik auch nach der abgelaufenen Amtszeit im Sicherheitsrat zahlreiche Anknüpfungspunkte, um auf multilateraler Ebene die Herausforderungen anzugehen, die der Meeresspiegelanstieg mit sich bringt.

# Hintergründe zum Meeresspiegelanstieg

Den Beobachtungen des Weltklimarats (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) zufolge steigt der globale mittlere Meeresspiegel immer schneller an.<sup>1</sup> Im 20. Jahrhundert betrug der Zuwachs rund 15 Zentimeter.<sup>2</sup> Beim Anstieg des globalen mittleren Meeresspiegels handelt es sich um eine Folge des Klimawandels, denn die Erwärmung der Ozeane sorgt dafür, dass sich das Meerwasser ausdehnt. Darüber hinaus bewirkt das Abschmelzen von Gletschern sowie von Eisschilden in Grönland und der Antarktis, dass das Wasservolumen beträchtlich zunimmt.<sup>3</sup> In seinen Projektionen<sup>4</sup> geht der Weltklimarat davon aus, dass sich der globale mittlere Meeresspiegel bis zum Jahr 2100 im Extremfall um bis zu 1,10 Meter (in Relation zum Stand im Zeitraum zwischen 1986 und 2005) erhöhen könnte.<sup>5</sup> Auch nach 2100 wird ein weiterer Anstieg noch über Jahrhunderte zu verzeich-

nen sein, selbst wenn es gelingen sollte, die Treibhausgasemissionen signifikant zu reduzieren.<sup>6</sup>

Je nach Region können die Wasserstände der Ozeane weit vom globalen Mittel abweichen (regionale Meeresspiegel).<sup>7</sup> Daher wird häufig vom Ansteigen *der* Meeresspiegel gesprochen.<sup>8</sup> Laut Weltklimarat könnte der Meeresspiegel in bestimmten Regionen um mehr als 30 Prozent höher steigen als im weltweiten Durchschnitt.<sup>9</sup> Darüber hinaus bestehen aber auch lokale Unterschiede. Der lokale Meeresspiegel wird vor allem durch menschliche Eingriffe vor Ort beeinflusst, besonders durch die Verdichtung des Bodens im Zuge des Städtebaus, durch eine vermehrte Entnahme von Grundwasser sowie durch Bergbau und die Förderung von Öl und Erdgas.<sup>10</sup> Solche Eingriffe können dazu führen, dass sich der Erdboden an der Küste senkt und der Pegel dort entsprechend steigt, sogar bis zu mehreren Zentimetern jährlich.<sup>11</sup>

Ein weiteres Problem liegt darin, dass Extremwasserstände, wie sie in früheren Zeiten nur einmal in hundert Jahren vorkamen, nach den Projektionen des Weltklimarats bis 2050 an vielen Orten mindestens einmal jährlich auftreten werden.<sup>12</sup> Unter anderem wird nämlich die Intensität tropischer Wirbelstürme zunehmen. Dies bedeutet vor allem, dass schwere Sturmfluten bei steigenden Meeresspiegeln

1 Hans-Otto Pörtner u.a. (Hg.), *The Ocean and Cryosphere in a Changing Climate. A Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Genf 2019, S. 20, 323 und 332ff, <<https://www.ipcc.ch/srocc/>>. Sämtliche Websites, auf die in dieser Studie verwiesen wird, wurden zuletzt am 20.1.2021 eingesehen.

2 Deutsches Klima-Konsortium (DKK)/Konsortium Deutsche Meeresforschung (KDM) (Hg.), *Zukunft der Meeresspiegel. Fakten und Hintergründe aus der Forschung*, Berlin, Dezember 2019, S. 5, 7 und 15, <<http://www.deutsches-klima-konsortium.de/de/meeresspiegel.html>>.

3 Pörtner u.a. (Hg.), *Ocean and Cryosphere* [wie Fn. 1], S. 323 und 332ff.

4 Den Projektionen des Weltklimarats liegen verschiedene Emissionsszenarien zugrunde, die in sogenannte *Representative Concentration Pathways* (RCPs) übersetzt werden.

5 Pörtner u.a. (Hg.), *Ocean and Cryosphere* [wie Fn. 1], S. 324: »GMSL will rise between 0.43 m (0.29 – 0.59 m, *likely* range; RCP2.6) and 0.84 m (0.61 – 1.10 m, *likely* range; RCP8.5) by 2100 (*medium confidence*) relative to 1986 – 2005.« [Hervorhebungen im Original.] Siehe dort auch S. 20 und 327.

6 Ebd., S. 324, 327f, 361ff und 410. Die Autorinnen und Autoren des Berichts halten einen maximalen Anstieg von 5,40 Metern bis zum Jahr 2300 durchaus für möglich.

7 Ebd., S. 330ff und 340ff.

8 DKK/KDM (Hg.), *Zukunft der Meeresspiegel* [wie Fn. 2], S. 2 und 6.

9 Pörtner u.a. (Hg.), *Ocean and Cryosphere* [wie Fn. 1], S. 324.

10 Maribus u.a. (Hg.), *World Ocean Review 5. Die Küsten – ein wertvoller Lebensraum unter Druck*, Hamburg 2017, S. 73ff, <[https://worldoceanreview.com/wp-content/downloads/wor5/WOR5\\_de.pdf](https://worldoceanreview.com/wp-content/downloads/wor5/WOR5_de.pdf)>.

11 DKK/KDM (Hg.), *Zukunft der Meeresspiegel* [wie Fn. 2], S. 11f.

12 Pörtner u.a. (Hg.), *Ocean and Cryosphere* [wie Fn. 1], S. 324 und 357ff.

in Zukunft noch höher auf Land treffen und stärkere Schäden anrichten können.

Aus dem Anstieg der Meeresspiegel in Kombination mit zunehmenden Extremwasserständen erwachsen für die Küstenzonen der Erde verschiedene Gefahren. Dazu zählen häufigere und intensivere Überschwemmungen, ein erschwertes Abfließen von Wasser, die Versalzung von Böden, Grundwasser und Oberflächengewässern, die Veränderung und Zerstörung von Ökosystemen, eine verstärkte Erosion an den Küsten und die dauerhafte Überflutung von Land. Welche Risiken sich daraus für Menschen und ihre Lebensumwelt ergeben, hängt von weiteren Faktoren ab. Entscheidend ist, in welchem Maße eine Gesellschaft den beschriebenen Gefahren ausgesetzt und wie verwundbar sie ist. Wie hoch das mit einem Anstieg der Ozeane verbundene Risiko im Einzelfall ist, wird unter anderem davon bestimmt, ob rechtzeitig Anpassungsmaßnahmen ergriffen werden und wie effektiv diese sind. Auf einige dieser Maßnahmen wird in den folgenden Kapiteln aus der Perspektive des Seevölkerrechts noch genauer einzugehen sein.

# Inwiefern der Meeresspiegelanstieg die maritime Ordnung herausfordert

Ein wichtiger Baustein der maritimen Ordnung, die sich im Zuge der Fortentwicklung des Seevölkerrechts herausgebildet hat, besteht darin, dass Gewässer, die einer Küste vorgelagert sind oder eine Insel umgeben, in verschiedene Zonen eingeteilt sind. Dazu zählen neben dem Küstenmeer die Anschlusszone und die ausschließliche Wirtschaftszone. Jenseits dieser Zonen beginnt die Hohe See.

Nach dem Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen von 1982 (SRÜ)<sup>13</sup> gelten in jeder Meereszone andere Regelungen in Bezug auf die Verteilung von Rechten, Pflichten und Verantwortlichkeiten. Sinn und Zweck dieser Bestimmungen ist ein möglichst gerechter Ausgleich zwischen den Interessen von Küstenstaaten bzw. Inselstaaten<sup>14</sup> und den Interessen aller anderen Staaten, die die Meere befahren und

nutzen.<sup>15</sup> In der Praxis ist dies in vielerlei Hinsicht von Bedeutung, etwa für den Seeverkehr, die Fischerei, den Abbau von Rohstoffen auf dem Meeresboden, die wissenschaftliche Meeresforschung oder den Umweltschutz.

In der Präambel des Seerechtsübereinkommens haben die Vertragsstaaten die Überzeugung bekundet, dass die in diesem Übereinkommen verwirklichte Kodifizierung und fortschreitende Entwicklung des Seerechts zur Wahrung von Frieden und Sicherheit beitragen und die Zusammenarbeit und freundschaftlichen Beziehungen zwischen allen Nationen im Einklang mit den Grundsätzen der Gerechtigkeit und Gleichberechtigung festigen werden. Außerdem soll der wirtschaftliche und soziale Fortschritt in Übereinstimmung mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen gefördert werden.<sup>16</sup> Die mit dem Seerechtsübereinkommen geschaffene Ordnung – die auch als »Verfassung der Ozeane« bezeichnet wird<sup>17</sup> – ist ein sensibles Gefüge. Es wird von zahl-

<sup>13</sup> United Nations Convention on the Law of the Sea, 10.12.1982, United Nations Treaty Series, Bd. 1833 (1994), S. 3; BGBl. 1994 II S. 1799. Dem Seerechtsübereinkommen gehören gegenwärtig 168 Vertragsstaaten an (Stand: 20.1.2021). Viele seiner Vorschriften entsprechen dem Völkergewohnheitsrecht und werden daher auch von Staaten wie den USA befolgt, die nicht zu den Vertragsparteien des Abkommens zählen. Wolff Heintschel von Heinegg, »Internationales öffentliches Seerecht (Seevölkerrecht)«, in: Volker Epping/ Wolff Heintschel von Heinegg (Hg.), *Knut Ipsen, Völkerrecht*, 7. Aufl., München 2018, S. 795 – 865 (803).

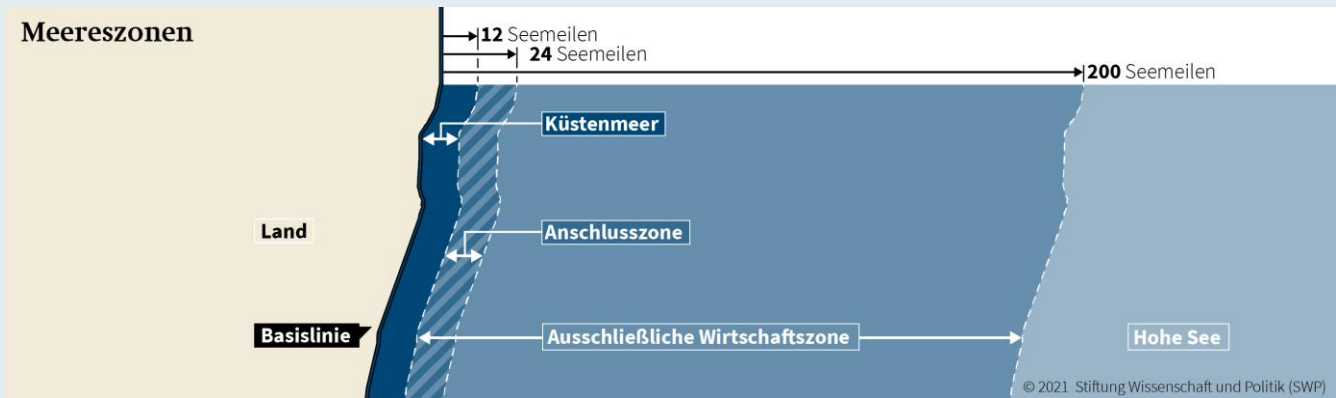
<sup>14</sup> Bei der Unterscheidung zwischen Küsten- und Inselstaaten handelt es sich nicht um eine völkerrechtliche Differenzierung. Sie wird in dieser Studie lediglich verwendet, um in bestimmten Kontexten hervorzuheben, dass Inselstaaten in besonderer Weise von den Folgen des Meeresspiegelanstiegs betroffen sind. Soweit im weiteren Verlauf der Untersuchung allein der Begriff »Küstenstaat« verwendet wird, sind damit stets auch jene Staaten gemeint, die ausschließlich aus einer oder mehreren Inseln bestehen.

<sup>15</sup> In Abs. 4 der Präambel des Seerechtsübereinkommens heißt es unter anderem: »[...] in der Erkenntnis, dass es wünschenswert ist, durch dieses Übereinkommen unter gebührender Berücksichtigung der Souveränität aller Staaten eine Rechtsordnung für die Meere und Ozeane zu schaffen, die den internationalen Verkehr erleichtern sowie die Nutzung der Meere und Ozeane zu friedlichen Zwecken, die ausgewogene und wirkungsvolle Nutzung ihrer Ressourcen, die Erhaltung ihrer lebenden Ressourcen und die Untersuchung, den Schutz und die Bewahrung der Meeresumwelt fördern wird [...]«.

<sup>16</sup> Abs. 7 der Präambel des Seerechtsübereinkommens.

<sup>17</sup> »A Constitution for the Oceans«, Remarks by Tommy T. B. Koh, of Singapore, President of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea [1982], <[https://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/texts/koh\\_english.pdf](https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/koh_english.pdf)>.

Grafik 1



Quelle: eigener Entwurf.

reichen Kompromissen getragen, um die die Vertragsstaaten lange miteinander gerungen haben.

Warum der Meeresspiegelanstieg diese Ordnung ins Wanken bringen könnte, wird deutlich, wenn man sich vor Augen führt, dass die Vermessung und Abgrenzung der Meereszonen an bestimmte natürliche Gegebenheiten anknüpft. Die Breite des Küstenmeers etwa, das jedem Küstenstaat zusteht, wird im Normalfall ab einer Basislinie gemessen, bei der es sich um die Niedrigwasserlinie entlang der Küste handelt, das heißt die Linie, an der bei einem durchschnittlichen Ebbestand Wasser auf Land trifft.<sup>18</sup> Die Basislinie ist auch für die Bestimmung der seewärtigen Grenzen jener Meereszonen maßgeblich, die sich ans Küstenmeer anschließen, und sie kann sogar für die Festlegung der äußeren Grenze des Festlandsockels relevant sein. Natürliche Gegebenheiten wie das Profil einer Küste unterliegen allerdings Umwelteinflüssen und sind deshalb ständigen Veränderungen unterworfen. Küsten und Flussmündungen wechseln zum Beispiel durch Erosion und Anschwemmung ständig ihr Gesicht. Ebenso sind natürliche Formationen im Meer, wie etwa Inseln oder Felsen, auf denen sich oft Punkte für Basislinien befinden, in hohem Maße von Erosionsprozessen betroffen. Dies kann dazu führen, dass sie mit der Zeit sogar vollständig im Ozean versinken. Das Problem besteht darin, dass der Meeresspiegelanstieg, so wie er sich aktuell dar-

stellt, solche Prozesse rasant beschleunigt und massiv verstärkt.<sup>19</sup>

### Meereszonen werden sich verschieben, Staaten werden Seegebiete verlieren, und es wird zu Grenzstreitigkeiten kommen.

Für einen Küstenstaat kann dies bedeuten, dass sich die Koordinaten seines Küstenmeers, seiner ausschließlichen Wirtschaftszone und seines Festlandsockels rapide verändern. Trockenfallende Erhebungen zum Beispiel, die bei Ebbe über den Wasserspiegel hinausragen, bei Flut jedoch unter Wasser liegen, können unter bestimmten Voraussetzungen die Fläche des Küstenmeers vergrößern.<sup>20</sup> Ragen sie aber selbst bei Niedrigwasser nur wenige Zentimeter aus dem Meer heraus, ist es eine Frage der Zeit, bis sie dauerhaft von der Oberfläche verschwinden. Daher unternehmen Küstenstaaten teils große Anstrengungen, um solche Erhebungen durch Ringwälle und andere Befestigungsmaßnahmen so weit wie möglich vor den Einflüssen des Meeres zu schützen. Ähnliche Bemühungen sind zu beobachten, wenn es um Erhalt und Ausbau einzelner Inseln und Felsen geht, die im Unterschied zu trockenfallenden Erhebungen sogar eigene Meereszonen generieren können.<sup>21</sup>

18 Heintschel von Heinegg, »Seerecht« [wie Fn. 13], S. 805.

19 Umfassend zu dieser Problematik Eike Blitza, *Auswirkungen des Meeresspiegelanstiegs auf maritime Grenzen*, Berlin/Heidelberg 2019.

20 Art. 13 Abs. 1 SRÜ.

21 Dazu unten, S. 24.

Trotz aller technischen Anstrengungen vieler Küsten- und Inselstaaten steht zu befürchten, dass einige von ihnen wegen der steigenden Meeresspiegel große Seegebiete verlieren werden, in denen sie bislang Hoheitsbefugnisse und souveräne Nutzungsrechte ausgeübt haben und die für sie wirtschaftlich außerordentlich wichtig sind. Besonders schwer betroffen sind kleinere Inselstaaten sowie Archipelstaaten. Ihnen droht der Verlust maritimer Gebiete, die um ein Vielfaches größer sind als ihre Landfläche.<sup>22</sup> Im Extremfall handelt es sich um Areale von mehreren hunderttausend Quadratkilometern.<sup>23</sup>

Zur Illustration bietet sich das Beispiel der Malediven an. Sie bestehen aus einer Kette von 21 natürlichen Korallenatollen mit rund 1 200 Inseln, von denen etwa 80 Prozent weniger als einen Meter über den Meeresspiegel hinausragen.<sup>24</sup> Dabei sind jedoch nur 0,331 Prozent des Staatsgebiets der Malediven trockene Landfläche, mehr als 99 Prozent sind maritimes Territorium. Die ausschließliche Wirtschaftszone der Malediven hat eine Gesamtfläche von 859 000 Quadratkilometern.<sup>25</sup> Haupteinkommensquelle ist der Tourismus, gefolgt von der Fischerei. Dementsprechend hoch ist die Abhängigkeit von der Meeresumwelt und den Ressourcen des Ozeans. Der Verlust großer Teile ihrer Seegebiete hätte für die Wirtschaft und Nahrungsmittelsicherheit der Malediven mithin gravierende Folgen. Dies gilt für viele andere Insel- und Archipelstaaten ebenso.

Eine weitere Konsequenz der Anwendung des Prinzips beweglicher Basislinien besteht darin, dass es bei

ständig steigenden Meeresspiegeln immer schwieriger wird, die Grenzen zwischen Küstenmeer, ausschließlicher Wirtschaftszone und Hoher See präzise zu verorten. Die damit verbundene wachsende Rechtsunsicherheit kann zu einem schwerwiegenden Problem werden. Für Fischereischiffe etwa ist es von zentraler Bedeutung, ob ihre Besatzungen die Netze auf Hoher See auswerfen oder ob die Schiffe unberechtigt in fremden Fanggründen unterwegs sind.

Auch hinsichtlich der Ausdehnung des Festlandsockels kann eine ständige Verschiebung von Basislinien Rechtsunsicherheit hervorrufen. Dies ist vor allem ein Problem für jene Staaten und Unternehmen, die hohe Investitionen tätigen, um die Ressourcen des Festlandsockels zu erforschen und auszubeuten.

Darüber hinaus kann es zu zwischenstaatlichen Streitigkeiten kommen, wenn Basislinien oder geographische Punkte verschwinden, die als Referenz für die Abgrenzung gegenüberliegender oder aneinander angrenzender Küstenmeere dienen. Staaten könnten solche physischen Veränderungen zum Anlass nehmen, bestehende Vereinbarungen über Grenzverläufe in Frage zu stellen. Konflikte drohen im Übrigen auch dort, wo Uneinigkeit über die genaue Grenzziehung zwischen benachbarten ausschließlichen Wirtschaftszonen oder Festlandsockeln herrscht und wo um natürliche Ressourcen gestritten wird.

Insgesamt wächst mit steigendem Meeresspiegel und zunehmender Rechtsunsicherheit die Gefahr, dass Spannungen und Konflikte eskalieren. Für die Stabilität der maritimen Ordnung ist es jedenfalls wichtig, dass Grenzen verbindlich sind und dauerhaft Bestand haben. Dies gilt für die Separierung der einzelnen Meereszonen eines Staates ebenso wie für zwischenstaatliche Seegrenzen. In der folgenden Analyse werden die unterschiedlichen Dimensionen dieser Problematik näher beleuchtet.

22 International Law Commission (ILC), *Sea-level Rise in Relation to International Law. First Issues Paper* by Bogdan Aurescu and Nilüfer Oral, Co-Chairs of the Study Group on Sea-level Rise in Relation to International Law, UN Doc. A/CN.4/740, 28.2.2020, S. 63 (Abs. 172).

23 Ebd., S. 65 (Abs. 180) und S. 75 (Abs. 206). Siehe auch Alfred H. A. Soons, »The Effects of a Rising Sea Level on Maritime Limits and Boundaries«, in: *Netherlands International Law Review*, 37 (1990) 2, S. 207 – 232 (217f, 221); Moritaka Hayashi, »Sea-Level Rise and the Law of the Sea: Future Options«, in: Davor Vidas/Peter Johan Schei (Hg.), *The World Ocean in Globalisation. Climate Change, Sustainable Fisheries, Biodiversity, Shipping, Regional Issues*, Leiden u.a. 2011, S. 187 – 206 (191).

24 Permanent Mission of the Republic of Maldives to the United Nations, *Information and Examples of State Practice on »Sea-level Rise in Relation to International Law«. A Submission by the Republic of Maldives*, New York, 31.12.2019, S. 2, <[https://legal.un.org/ilc/sessions/72/pdfs/english/slr\\_maldives.pdf](https://legal.un.org/ilc/sessions/72/pdfs/english/slr_maldives.pdf)>.

25 Ebd., S. 15.



# Auswirkungen des Meeresspiegelanstiegs auf Basislinien und Meereszonen

Die Niedrigwasserlinie entlang der Küste, wie sie in den vom Küstenstaat amtlich anerkannten Seekarten großen Maßstabs eingetragen ist, bildet die »normale Basislinie« im Sinne von Art. 5 SRÜ. Die normale Basislinie ist grundsätzlich maßgeblich, wenn es darum geht, die äußere Grenze des Küstenmeers zu bestimmen.

## Ausgangsposition: Basislinie und Küstenmeer

Als Küstenmeer wird der Meeresstreifen bezeichnet, der seewärts der Basislinie unmittelbar an das Landgebiet und die inneren Gewässer<sup>26</sup> eines Küstenstaates anschließt.<sup>27</sup> Das Küstenmeer und der dazugehörige Meeresboden und Meeresuntergrund, ebenso wie der darüber befindliche Luftraum, sind Teil des Staatsgebiets.<sup>28</sup> Die Ausübung der Souveränität über das Küstenmeer unterliegt jedoch gewissen Einschränkungen.<sup>29</sup> Insbesondere genießen die Schiffe anderer Staaten das Recht der friedlichen Durchfahrt durch das Küstenmeer.<sup>30</sup> Gemäß Art. 3 SRÜ hat jeder Staat das Recht, die Breite seines Küstenmeers bis zu einer

Grenze festzulegen, die 12 Seemeilen<sup>31</sup> von der Basislinie entfernt sein darf.<sup>32</sup>

Wo eine Küste tiefe Einbuchtungen und Einschnitte aufweist oder wo sich in unmittelbarer Nähe entlang der Küste eine Inselkette erstreckt, kann gemäß Art. 7 Abs. 1 SRÜ zur Festlegung der Basislinie, von der aus die Breite des Küstenmeers gemessen wird, eine spezielle Methode angewendet werden. Bei dieser Vorgehensweise werden geeignete Punkte auf den Landzungen bzw. auf den Inseln der Inselkette in geraden Linien miteinander verbunden (Methode der geraden Basislinien).<sup>33</sup> Dadurch kann ein Staat unter Umständen wesentlich größere Areale als innere Gewässer (landwärts der Basislinie) und Küstenmeer (seewärts der Basislinie) für sich reklamieren. Dies birgt aber auch die Gefahr, dass Staaten die Methode missbräuchlich anwenden und so in exzessiver Weise Seegebiete in Beschlag nehmen, die ihnen nicht zustehen.<sup>34</sup>

31 Eine Seemeile (nautische Meile) entspricht 1,852 Kilometern.

32 Dies ist auch völkergewohnheitsrechtlich anerkannt. Dass wenige Staaten eine Küstenmeeresbreite von mehr als 12 Seemeilen beanspruchen, ändert daran nichts. Heintschel von Heinegg, »Seerecht« [wie Fn. 13], S. 813.

33 Gerade Basislinien sollen aber die Ausnahme bilden. Gemäß Art. 7 Abs. 3 SRÜ darf der Verlauf gerader Basislinien nicht erheblich von der allgemeinen Richtung der Küste abweichen, und die innerhalb dieser Linien gelegenen Seegebiete müssen mit dem Landgebiet so eng verbunden sein, dass sie dem für innere Gewässer geltenden Rechtsregime unterstellt werden können.

34 Vor allem die USA haben eine solche Praxis immer wieder angeprangert und in zahlreichen Fällen Protest eingelegt. Dazu Trent Palmer, *Sea Level Change and Baselines*, Proceedings of the Canadian Hydrographic Conference and National Surveyors Conference 2008, Paper 2A-2, S. 4f.

26 Die inneren Gewässer eines Staates unterliegen nach allgemeinem Völkerrecht seiner uneingeschränkten Gebietshoheit. Das Seevölkerrecht findet auf sie grundsätzlich keine Anwendung. Gemäß Art. 8 Abs. 1 SRÜ gehören die landwärts der Basislinie des Küstenmeers gelegenen Gewässer zu den inneren Gewässern. Archipelstaaten können innere Gewässer innerhalb ihrer Archipelgewässer (dazu unten, S. 21) mit Hilfe von Abschlusslinien abgrenzen (Art. 50 SRÜ).

27 Art. 2 Abs. 1 SRÜ.

28 Vgl. die Klarstellung in Art. 2 Abs. 2 SRÜ.

29 Art. 2 Abs. 3 SRÜ.

30 Art. 17ff SRÜ.

Zusätzlich zu Art. 5 und Art. 7 enthält das Seerechtsübereinkommen einige weitere Vorschriften, in denen geregelt ist, wie Basislinien zu ziehen sind, etwa bei Riffen<sup>35</sup>, Flussmündungen<sup>36</sup>, Buchten<sup>37</sup>, trockenfallenden Erhebungen<sup>38</sup> und Archipelen<sup>39</sup>. In der Praxis kann sich der Küstenstaat bei der Festlegung von Basislinien auch einer Kombination mehrerer Methoden bedienen, um unterschiedlichen Gegebenheiten gerecht zu werden.<sup>40</sup>

## Sich verschiebende Basislinien

Das Seerechtsübereinkommen geht implizit<sup>41</sup> davon aus, dass Basislinien gewissermaßen »hin- und herwandern« können (ambulatory baselines, Prinzip beweglicher Basislinien).<sup>42</sup> Zu einer seewärtigen Verschiebung kommt es etwa, wenn vor der Küste neues Land durch Anschwemmung entsteht oder der Küstenstaat Hafenanlagen baut.<sup>43</sup> Ein Anstieg des Meeresspiegels kann hingegen dazu führen, dass die Basislinie weit in Richtung Land rückt. Davon ist zum einen auszugehen, wenn das Wasser bei einem ansteigenden durchschnittlichen Ebbestand weiter landwärts auftritt. In diesem Fall verlagert sich mit der Niedrigwasserlinie die normale Basislinie. Zum anderen ist denkbar, dass Erhebungen im Meer versinken, auf denen sich Punkte für eine gerade Basislinie befunden haben. Zieht der Küstenstaat dann eine neue gerade Basislinie, wird diese zwangsläufig näher entlang der Küste verlaufen.<sup>44</sup>

Verschiebt sich die Basislinie in Richtung Land, wandert damit automatisch die seewärtige Grenze des Küstenmeers landwärts.<sup>45</sup> Dies hat zur Folge, dass sich das Hoheitsgebiet des jeweiligen Küstenstaates um die verlorene Fläche des Küstenmeers verkleinert. Werden einzelne Basispunkte einer geraden Basislinie dauerhaft überspült und verschwindet damit die betreffende Linie, kann dies für den Küstenstaat einen noch größeren Gebietsverlust bedeuten als bei einer Verschiebung normaler Basislinien.

Eine Sonderregelung enthält Art. 7 Abs. 2 SRÜ: Wo die Küstenlinie wegen eines Flussdeltas und anderer natürlicher Gegebenheiten sehr veränderlich ist, können die geeigneten Punkte für eine gerade Basislinie auf der am weitesten seewärts verlaufenden Niedrigwasserlinie gewählt werden. Die eigentliche Besonderheit dieser Vorschrift besteht aber darin, dass die über diese Punkte gezogene gerade Basislinie gültig bleibt, selbst wenn die Niedrigwasserlinie später landeinwärts rückt. Die Basislinie behält ihre Gültigkeit so lange, bis sie vom Küstenstaat geändert wird. Hierbei handelt es sich um die einzige Regelung im Seerechtsübereinkommen, die ausdrücklich vorsieht, dass eine Basislinie für einen gewissen Zeitraum fixiert werden kann. In der Literatur wurde darüber diskutiert, ob sich Art. 7 Abs. 2 SRÜ generell auf Situationen anwenden lässt, in denen Küstenlinien infolge steigender Meeresspiegel starken Veränderungen unterworfen sind.<sup>46</sup> Nach allgemeiner Auffassung jedoch ist dies wegen des Ausnahmecharakters der Vorschrift, der sich sowohl in ihrer Entstehungsgeschichte als auch in ihrem Wortlaut widerspiegelt, nicht möglich.<sup>47</sup>

<[https://hydrography.ca/wp-content/uploads/files/2008conference/session\\_2A/2A-2\\_Palmer.pdf](https://hydrography.ca/wp-content/uploads/files/2008conference/session_2A/2A-2_Palmer.pdf)>.

35 Art. 6 SRÜ.

36 Art. 9 SRÜ.

37 Art. 10 SRÜ.

38 Art. 13 SRÜ.

39 Art. 47 SRÜ.

40 Art. 14 SRÜ.

41 Das Seerechtsübereinkommen enthält mit Art. 7 Abs. 2 nur eine einzige Regel, wonach Basislinien in bestimmten Situationen unverändert gültig bleiben sollen.

42 David D. Caron, »When Law Makes Climate Change Worse: Rethinking the Law of Baselines in Light of a Rising Sea Level«, in: *Ecology Law Quarterly*, 17 (1990), S. 621 – 653 (634). In Bezug auf die normale Basislinie: International Law Association (ILA), Sofia Conference (2012), *Baselines under the International Law of the Sea*, Report, S. 31.

43 Vgl. Art. 11 SRÜ.

44 ILC, *Sea-level Rise: First Issues Paper* [wie Fn. 22], S. 25 (Abs. 68f).

45 Caron, »Rethinking« [wie Fn. 42], S. 635; Soons, »Effects« [wie Fn. 23], S. 216; Clive Schofield/David Freestone, »Options to Protect Coastlines and Secure Maritime Jurisdictional Claims in the Face of Global Sea Level Rise«, in: Michael B. Gerrard/Gregory E. Wannier (Hg.), *Threatened Island Nations. Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate*, Cambridge 2013, S. 141 – 165 (157).

46 Siehe z.B. Eric Bird/Victor Prescott, »Rising Global Sea Levels and National Maritime Claims«, in: *Marine Policy Reports*, 1 (1989) 3, S. 177 – 196 (194); Samuel Pyeatt Menefee, »Half Seas Over: The Impact of Sea Level Rise on Law and Policy«, in: *UCLA Journal of Environmental Law and Policy*, 9 (1991) 2, S. 175 – 218 (204ff).

47 ILC, *Sea-level Rise: First Issues Paper* [wie Fn. 22], S. 29 (Abs. 79).



## Was bedeutet die Verschiebung der Basislinie für die ausschließliche Wirtschaftszone?

Ein weiterer Effekt der Verschiebung von Basislinien ist, dass sich die seewärtigen Grenzen der beiden Zonen, die unmittelbar an das Küstenmeer anschließen — das heißt der Anschlusszone und der ausschließlichen Wirtschaftszone —, gleichfalls landwärts verlagern.<sup>48</sup> Diese Grenzen werden nämlich von derselben Basislinie aus gemessen, die für die Berechnung der Breite des Küstenmeers maßgeblich ist. Die Anschlusszone darf sich maximal 24 Seemeilen über jene Basislinie hinaus erstrecken.<sup>49</sup> In dieser Zone hat der Küstenstaat die Befugnis, Kontrollen durchzuführen, um Verstöße gegen nationale Zoll-, Abgaben-, Einreise- und Gesundheitsvorschriften auf seinem Territorium und in seinem Küstenmeer zu verhindern und zu ahnden.<sup>50</sup>

Die ausschließliche Wirtschaftszone, die ebenfalls an das Küstenmeer grenzt, unterliegt nach Teil V des Seerechtsübereinkommens einer besonderen Rechtsordnung. Küstenstaaten dürfen eine solche Zone von höchstens 200 Seemeilen beanspruchen.<sup>51</sup> Hier verfügen sie exklusiv über souveräne Rechte zur Erforschung, Ausbeutung, Erhaltung und Bewirtschaftung der lebenden und nichtlebenden natürlichen Ressourcen der Gewässer, des Meeresbodens und seines Untergrunds. Hinzu kommen souveräne Rechte, anderen Tätigkeiten nachzugehen, die der wirtschaftlichen Erforschung und Ausbeutung der Zone dienen, wie etwa die Energieerzeugung aus Wasser, Strömung und Wind.<sup>52</sup> Außerdem haben Küstenstaaten in ihrer ausschließlichen Wirtschaftszone Hoheitsbefugnisse, die sich auf die Errichtung und Nutzung von künstlichen Inseln, Anlagen und Bauwerken, die wissenschaftliche Meeresforschung sowie auf den Schutz und die Bewahrung der Meeresumwelt beziehen.<sup>53</sup> Demnach steht einem Küstenstaat beispielsweise das exklusive Recht zu, Bohrinnseln zu errichten bzw. ihre Errichtung und ihren Betrieb zu regeln und zu genehmigen.<sup>54</sup> Alle anderen Staaten genießen in der

ausschließlichen Wirtschaftszone grundsätzlich die in Art. 87 SRÜ genannten Freiheiten der Schifffahrt, des Überflugs und der Verlegung unterseeischer Kabel und Rohrleitungen sowie einige völkergewohnheitsrechtlich anerkannte Freiheiten.<sup>55</sup>

Wenn sich die seewärtige Grenze der ausschließlichen Wirtschaftszone infolge der Verschiebung der Basislinie landwärts verlagert, hat dies zwar keinen Einfluss auf die Größe der Zone. Jedoch fallen seewärts gelegene Gebiete aus dieser Zone heraus. Sie gehören fortan zur Hohen See und stehen damit allen Staaten gleichermaßen offen.<sup>56</sup> Der Verlust der betreffenden Areale kann für den jeweiligen Staat massive wirtschaftliche Einbußen bedeuten. Zum einen finden sich auf dem Meeresboden und im Meeresuntergrund in diesen Breiten oft mineralische und andere Vorkommen von hohem Wert, etwa Öl, Gas, polymetallische Knollen oder Methanhydrat. Zum anderen bilden die Fischerei und die Vergabe von Fischereilizenzen in den dortigen Gewässern häufig eine wichtige Einnahmequelle für die betreffenden Staaten.<sup>57</sup>

48 Caron, »Rethinking« [wie Fn. 42], S. 635; Soons, »Effects« [wie Fn. 23], S. 216; ILC, *Sea-level Rise: First Issues Paper* [wie Fn. 22], S. 27 (Abs. 75).

49 Art. 33 Abs. 2 SRÜ.

50 Art. 33 Abs. 1 SRÜ.

51 Art. 57 SRÜ.

52 Art. 56 Abs. 1 lit. a) SRÜ.

53 Art. 56 Abs. 1 lit. b) SRÜ.

54 Art. 60 SRÜ.

55 Art. 58 Abs. 1 SRÜ. Zu den völkergewohnheitsrechtlich anerkannten Freiheiten, insbesondere dem Recht der militärischen Nutzung, siehe Heintschel von Heinegg, »Seerecht« [wie Fn. 13], S. 845.

56 Art. 87 Abs. 1 S. 1 SRÜ.

57 Ann Powers/Christopher Stucko, »Introducing the Law of the Sea and the Legal Implications of Rising Sea Levels«, in: Gerrard/Wannier (Hg.), *Threatened Island Nations* [wie Fn. 45], S. 123 – 140 (131ff).

# Auswirkungen auf den Festlandsockel

Nutzungsvorrechte genießen Küstenstaaten auch auf dem Festlandsockel. Die in Teil VI des Seerechtsübereinkommens enthaltenen Regelungen für den Festlandsockel duplizieren teilweise jene Bestimmungen, die innerhalb des Rechtsregimes der ausschließlichen Wirtschaftszone den Meeresboden und Meeresuntergrund betreffen. Ein wesentlicher Unterschied besteht jedoch darin, dass die Rechte des Küstenstaates am Festlandsockel weder eine tatsächliche oder nominelle Besitzergreifung noch eine ausdrückliche Erklärung erfordern,<sup>58</sup> während eine ausschließliche Wirtschaftszone proklamiert werden muss. Zudem reicht ein erweiterter Festlandsockel weit über die 200 Seemeilen der ausschließlichen Wirtschaftszone hinaus.<sup>59</sup>

## Zum Rechtsregime und zur Abmessung des Festlandsockels

Der Festlandsockel umfasst als natürliche Verlängerung des Landgebiets den Meeresboden und Meeresuntergrund jenseits des Küstenmeers.<sup>60</sup> Zwar gehört der Festlandsockel nicht mehr zum Staatsgebiet des Küstenstaates, doch die zweckgebundenen souveränen Rechte, die dieser exklusiv über den Festlandsockel ausübt, sind sehr weitreichend. Sie beziehen sich auf dessen Erforschung und die Ausbeutung seiner natürlichen Ressourcen.<sup>61</sup> Auch hier hat der Küstenstaat unter anderem das ausschließliche Recht,

künstliche Inseln, Anlagen und Bauwerke zu errichten und deren Errichtung sowie Bohrarbeiten zu regeln und zu genehmigen.<sup>62</sup> Das Rechtsregime des Festlandsockels betrifft allerdings nur den Meeresboden und Meeresuntergrund. Unberührt lässt es den Rechtsstatus der darüber befindlichen Gewässer und des Luftraums über diesen Gewässern.<sup>63</sup>

Hinsichtlich der seewärtigen Ausdehnung des Festlandsockels gilt: Jeder Küstenstaat verfügt über einen Festlandsockel im Rechtssinne. Das bedeutet, dass ihm in jedem Fall, ungeachtet der geologischen Gegebenheiten, ein Festlandsockel zusteht, dessen seewärtige Ausdehnung bis zu 200 Seemeilen betragen darf (Distanzprinzip).<sup>64</sup> Ausgangspunkt für die Distanzmessung ist die Basislinie, von der aus die Breite des Küstenmeers ermittelt wird. Soweit die äußere Kante des Festlandrands<sup>65</sup> tatsächlich in einer größeren Entfernung verläuft, kann der Küstenstaat einen erweiterten Festlandsockel beanspruchen.<sup>66</sup> Für diesen Fall enthält das Seerechtsübereinkommen eine Reihe von Vorgaben.<sup>67</sup> Danach richtet sich die seewärtige Grenze des erweiterten Festlandsockels nach der äußeren Kante des Festlandrands, die vom Küstenstaat für die Zwecke des Übereinkommens nach unterschiedlichen Formeln festgelegt werden kann.<sup>68</sup> Maximal darf diese Grenze entweder auf einer Linie verlaufen, die bei 350 Seemeilen liegt, wiederum

58 Art. 77 Abs. 3 SRÜ.

59 Zum Verhältnis von ausschließlicher Wirtschaftszone und Festlandsockel siehe Heintschel von Heinegg, »Seerecht« [wie Fn. 13], S. 841.

60 Art. 76 Abs. 1 SRÜ.

61 Art. 77 Abs. 1 SRÜ. Natürliche Ressourcen im Sinne dieser Vorschrift sind die mineralischen und sonstigen nicht-lebenden Ressourcen des Meeresbodens und seines Untergrunds sowie die zu den sesshaften Arten gehörenden Lebewesen (Art. 77 Abs. 4 SRÜ).

62 Art. 80 und 81 SRÜ.

63 Art. 78 Abs. 1 SRÜ.

64 Art. 76 Abs. 1 Alt. 2 SRÜ.

65 Der Festlandrand umfasst die unter Wasser gelegene Verlängerung der Landmasse des Küstenstaates und besteht aus dem Meeresboden und Meeresuntergrund des Sockels, des Abhangs und des Anstiegs. Er umfasst nicht den Tiefseeboden mit seinen unterseeischen Bergrücken und dessen Untergrund (Art. 76 Abs. 3 SRÜ).

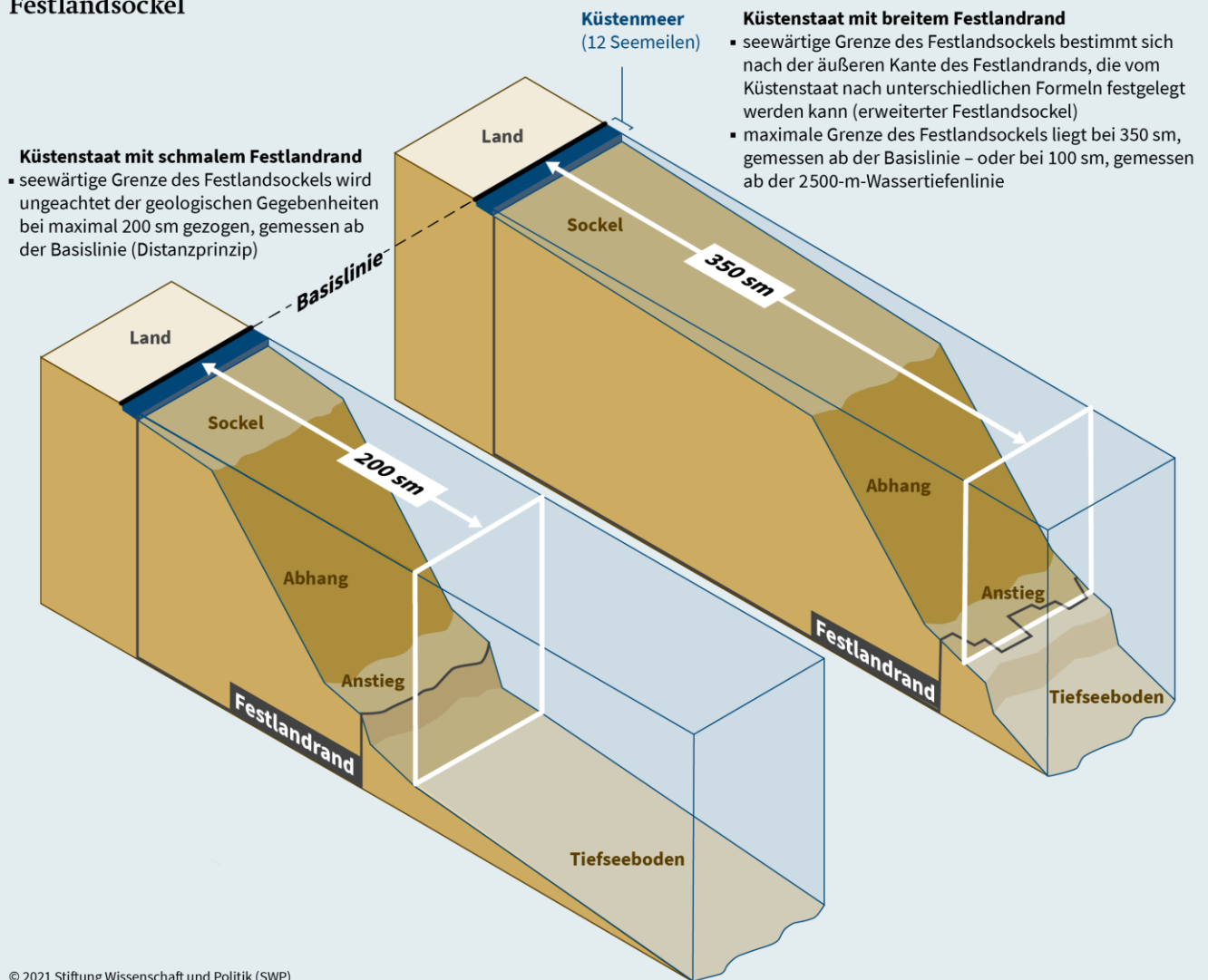
66 Art. 76 Abs. 1 Alt. 1 SRÜ.

67 Art. 76 Abs. 2 und Abs. 4 bis 6 SRÜ.

68 Art. 76 Abs. 4 lit. a) i) und ii) SRÜ.

Grafik 2

## Festlandssockel



© 2021 Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Quelle: eigener Entwurf.

gemessen von der Basislinie.<sup>69</sup> Alternativ dazu kann die Grenze auch bei maximal 100 Seemeilen jenseits der 2 500-Meter-Wassertiefenlinie (2 500-Meter-Isobath) gezogen werden.<sup>70</sup> Insofern hat der Küstenstaat ein Wahlrecht. Während das Distanzprinzip nach überwiegender Auffassung völkergewohnheitsrechtliche Geltung hat, kann ein erweiterter Festlandssockel nur unter den Voraussetzungen von Art. 76 SRÜ und mit-

hin nur von Staaten beansprucht werden, die Vertragsparteien des Seerechtsübereinkommens sind.<sup>71</sup>

Ein Küstenstaat, der Anspruch auf einen erweiterten Festlandssockel erhebt, muss der Festlandssockel-Grenzkommision (Commission on the Limits of the Continental Shelf, CLCS) gemäß Art. 76 Abs. 8 SRÜ Angaben darüber machen, wo die Grenzen seines Festlandssockels verlaufen sollen. Die Kommission prüft die Angaben und gibt dazu Empfehlungen ab. Hält sich der Küstenstaat hieran, gelten die in diesem Ver-

<sup>69</sup> Art. 76 Abs. 5 Alt. 1 SRÜ.

<sup>70</sup> Art. 76 Abs. 5 Alt. 2 SRÜ.

<sup>71</sup> Heintschel von Heinegg, »Seerecht« [wie Fn. 13], S. 835.

fahren bestimmten Grenzen als endgültig und verbindlich.

## Tangiert der Meeresspiegelanstieg die Rechte am Festlandsockel?

Ob ein Anstieg des Meeresspiegels zur Folge hat, dass ein Küstenstaat die äußeren Bereiche seines Festlandsockels (ähnlich wie die äußeren Bereiche seiner ausschließlichen Wirtschaftszone) verliert, hängt zunächst von einer Verfahrensfrage ab. Hat der Küstenstaat gemäß Art. 76 Abs. 9 SRÜ beim VN-Generalsekretär Seekarten und andere Unterlagen hinterlegt, die die äußeren Grenzen seines Festlandsockels dauerhaft beschreiben, sind spätere Veränderungen der natürlichen Gegebenheiten irrelevant, etwa eine Verschiebung der Basislinie.<sup>72</sup> Diese Regelung stellt innerhalb des Seerechtsübereinkommens eine Besonderheit dar. Die seewärtigen Grenzen maritimer Zonen können nämlich nicht in einem vergleichbaren Verfahren fixiert werden.

Hat der betreffende Küstenstaat die notwendigen Dokumente nach Art. 76 Abs. 9 SRÜ nicht hinterlegt, kommt es darauf an, ob er einen Festlandsockel nach dem Distanzprinzip oder einen erweiterten Festlandsockel beansprucht. Bestimmt sich die Grenze des Festlandsockels nach dem Distanzprinzip (200 Seemeilen, gemessen ab der Basislinie), führt eine Verschiebung der Basislinie in Richtung Land folglich dazu, dass sich die Grenze des Festlandsockels gleichermaßen verschiebt. In diesem Fall büßt der Küstenstaat Teile seines Festlandsockels ein.

Beansprucht der Küstenstaat einen erweiterten Festlandsockel, gilt folgendes: Eine äußere Grenze eines erweiterten Festlandsockels, die vom Küstenstaat in Übereinstimmung mit den Empfehlungen der CLCS festgelegt wurde und insofern gemäß Art. 76 Abs. 8 SRÜ als endgültig und verbindlich gilt, soll in jedem Fall auch bei steigendem Meeresspiegel Bestand haben.<sup>73</sup> Greift diese Bestandsgarantie nicht, weil der Küstenstaat bei der Festlegung der Grenzen seines Festlandsockels die Empfehlungen der CLCS außer Acht gelassen hat, ist weiterhin wie folgt zu differen-

zieren: Legt der Küstenstaat die äußeren Grenzen seines Festlandsockels unter Anwendung der 350-Seemeilen-Regel fest,<sup>74</sup> kann eine Verschiebung der Basislinie, von der aus die 350 Seemeilen gemessen werden, bedeuten, dass der Küstenstaat Teile seines Festlandsockels verliert.<sup>75</sup> Wendet der Küstenstaat hingegen die 2 500-Meter-Isobath-Regel an (die maximale Grenze des Festlandsockels darf dann nicht weiter als 100 Seemeilen von der 2 500-Meter-Wassertiefenlinie entfernt sein)<sup>76</sup> oder wird die Grenze dort gezogen, wo der Festlandrand in einer geringeren Entfernung tatsächlich endet (äußere Kante des Festlandrands),<sup>77</sup> ist eine Verschiebung der Basislinie ohne Belang. Denn in diesen Fällen sind für die Bestimmung der Grenze des Festlandsockels allein geologische und geomorphologische Gegebenheiten maßgeblich, die den Meeresboden betreffen. Der Bereich, der dem Küstenstaat als Festlandsockel zusteht, verkleinert sich in diesen Konstellationen trotz steigenden Meeresspiegels nicht.<sup>78</sup>

## Jenseits des Festlandsockels: Das Gebiet

Für den Meeresboden und Meeresuntergrund, der nicht mehr dem Festlandsockel zugerechnet wird und der jenseits der Grenzen des Bereichs nationaler Hoheitsbefugnisse liegt, gelten besondere Regelungen nach Teil XI des Seerechtsübereinkommens. Dieser Bereich wird gemäß Art. 1 Abs. 1 SRÜ als »Gebiet« bezeichnet. Das Gebiet und seine Ressourcen zählen zum gemeinsamen Erbe der Menschheit.<sup>79</sup> Dies bedeutet, dass kein Staat Souveränität oder souveräne Rechte hierüber beanspruchen kann.<sup>80</sup> Alle Tätigkeiten zur Erforschung und Ausbeutung der Ressourcen des Gebiets werden von der Internationalen Meeresbodenbehörde, einer autonomen internationalen Organisation, nach einem umfangreichen Regelwerk organisiert, ausgeübt und überwacht.<sup>81</sup>

<sup>72</sup> Caron, »Rethinking« [wie Fn. 42], S. 634f; Soons, »Effects« [wie Fn. 23], S. 216; Powers/Stucko, »Introducing« [wie Fn. 57], S. 128; ILC, *Sea-level Rise: First Issues Paper* [wie Fn. 22], S. 26 (Abs. 72).

<sup>73</sup> ILC, *Sea-level Rise: First Issues Paper* [wie Fn. 22], S. 26f (Abs. 74).

<sup>74</sup> Art. 76 Abs. 5 Alt. 1 SRÜ.

<sup>75</sup> Powers/Stucko, »Introducing« [wie Fn. 57], S. 129; ILC, *Sea-level Rise: First Issues Paper* [wie Fn. 22], S. 26 (Abs. 73).

<sup>76</sup> Art. 76 Abs. 5 Alt. 2 SRÜ.

<sup>77</sup> Art. 76 Abs. 1 und Abs. 4 lit. a) SRÜ.

<sup>78</sup> Soons, »Effects« [wie Fn. 23], S. 216; Powers/Stucko, »Introducing« [wie Fn. 57], S. 129; ILC, *Sea-level Rise: First Issues Paper* [wie Fn. 22], S. 26 (Abs. 73).

<sup>79</sup> Art. 136 SRÜ.

<sup>80</sup> Art. 137 Abs. 1 SRÜ.

<sup>81</sup> Art. 153 Abs. 1 SRÜ.

# Wenn Inseln und andere natürliche Erhebungen im Meer versinken

Auch natürliche Erhebungen im Meer, die nach Seevölkerrecht einen bestimmten Status besitzen, sind für den Verlauf von Basislinien relevant und generieren zum Teil sogar Meereszonen. Erosion und steigende Pegel können jedoch bewirken, dass die betreffenden Gebilde ihren rechtlichen Status verlieren.

## Inseln, andere natürliche Erhebungen und ihre seerechtliche Bedeutung

Eine Insel ist gemäß Art. 121 Abs. 1 SRÜ eine natürlich entstandene Landfläche, die vom Wasser umgeben ist und auch bei Flut über den Wasserspiegel hinausragt. Nicht vorgeschrieben ist, wie groß eine Landfläche mindestens sein muss, um als Insel im Sinne von Art. 121 Abs. 1 SRÜ eingestuft werden zu können.<sup>82</sup>

Inseln haben grundsätzlich ein eigenes Küstenmeer und eine eigene Anschlusszone. Bei Inseln, die sich auf Atollen befinden oder von Riffen gesäumt sind, bildet die seewärtige Niedrigwasserlinie des Riffes die Basislinie für die Messung der Breite des Küstenmeers.<sup>83</sup>

Außerdem haben Inseln eine ausschließliche Wirtschaftszone und einen Festlandsockel.<sup>84</sup> Dies gilt jedoch gemäß Art. 121 Abs. 3 SRÜ nicht für Inseln, die für die menschliche Besiedlung nicht geeignet sind oder ein wirtschaftliches Eigenleben nicht zulassen. Art. 121 Abs. 3 SRÜ bezeichnet solche Inseln als Felsen. Die geologische Beschaffenheit spielt dabei keine Rolle, und auch die Größe ist nicht der ent-

scheidende Faktor.<sup>85</sup> Felsen im Sinne dieser Vorschrift haben zwar keine ausschließliche Wirtschaftszone und keinen Festlandsockel, wohl aber ein Küstenmeer und eine Anschlusszone.<sup>86</sup>

Von Inseln und Felsen zu unterscheiden sind trockenfallende Erhebungen. Hierbei handelt es sich um natürlich entstandene Landflächen, die bei Ebbe vom Wasser umgeben sind und über den Wasserspiegel hinausragen, bei Flut jedoch unter Wasser liegen.<sup>87</sup> Eine trockenfallende Erhebung, die ganz oder teilweise um nicht mehr als die Breite des Küstenmeers vom Festland entfernt ist, kann dieses Küstenmeer vergrößern, indem die Niedrigwasserlinie der Erhebung als Basislinie für die Messung der Breite des Küstenmeers herangezogen wird.<sup>88</sup> Dieselbe Funktion kommt trockenfallenden Erhebungen zu, die sich ganz oder teilweise innerhalb des Küstenmeers einer Insel befinden. Trockenfallende Erhebungen, die um mehr als die Breite des Küstenmeers vom Festland oder einer Insel entfernt sind, haben kein eigenes Küstenmeer.<sup>89</sup> Im Übrigen steht trockenfallenden Erhebungen weder eine ausschließliche Wirtschaftszone noch ein Festlandsockel zu.<sup>90</sup>

Fraglich ist, ob eine trockenfallende Erhebung, die ein Küstenmeer vergrößert, gewissermaßen dafür sorgt, dass andere solche Erhebungen, die aufgrund der Erweiterung nun ebenfalls dem Küstenmeer zugerechnet werden, ihrerseits zu einer zusätzlichen

<sup>82</sup> International Court of Justice (ICJ), *Territorial and Maritime Dispute* (Nicaragua v. Colombia), Judgment, 19.11.2012, ICJ Reports 2012, S. 624–720 (645 (Abs. 37)).

<sup>83</sup> Art. 6 SRÜ.

<sup>84</sup> Art. 121 Abs. 2 SRÜ.

<sup>85</sup> *South China Sea Arbitration* (Philippines v. China), Award, 12.7.2016, PCA Case No. 2013-19, S. 205f (Abs. 479ff) und S. 226f (Abs. 538).

<sup>86</sup> Umkehrschluss aus Art. 121 Abs. 3 SRÜ.

<sup>87</sup> Art. 13 Abs. 1 S. 1 SRÜ.

<sup>88</sup> Art. 13 Abs. 1 S. 2 SRÜ.

<sup>89</sup> Art. 13 Abs. 2 SRÜ.

<sup>90</sup> *South China Sea Arbitration* [wie Fn. 85], S. 132 (Abs. 308).

Vergrößerung herangezogen werden können (*leapfrogging*). Dadurch könnte ein Küstenmeer beträchtlich an Fläche gewinnen. Der Internationale Gerichtshof hat die Frage allerdings verneint,<sup>91</sup> und viele Kommentatoren stehen der Methode des *leapfrogging* ebenfalls skeptisch gegenüber.<sup>92</sup>

Für den Verlauf gerader Basislinien im Sinne von Art. 7 SRÜ haben trockenfallende Erhebungen eine besondere Bedeutung. Der Küstenstaat darf solche Erhebungen nämlich ausnahmsweise als Basispunkte wählen, sofern auf ihnen Leuchttürme oder ähnliche Anlagen errichtet sind, die ständig über den Wasserspiegel hinausragen. Im Übrigen kann eine gerade Basislinie auch zu und von einer trockenfallenden Erhebung gezogen werden, deren Einbeziehung allgemeine internationale Anerkennung gefunden hat.<sup>93</sup>

## Welche Konsequenzen hat der Untergang natürlicher Erhebungen für Meereszonen?

Inseln und Felsen, die vollständig und dauerhaft im Meer versinken, verlieren ihre Basislinien und können keine maritimen Zonen mehr generieren.<sup>94</sup> Eine Insel, die wegen des gestiegenen Meeresspiegels nur noch bei Ebbe aus dem Wasser ragt, wird zu einer trockenfallenden Erhebung<sup>95</sup> und verliert damit ebenfalls ihr Küstenmeer, ihre Anschlusszone und ihre ausschließliche Wirtschaftszone. Darüber hinaus büßen Inseln in solchen Fällen ihren Festlandsockel ein, sofern dessen äußere Grenze nicht gemäß Art. 76 Abs. 9 SRÜ beim Generalsekretär der Vereinten Nationen dokumentiert ist oder gemäß Art. 76 Abs. 8 SRÜ Verbind-

lichkeit erlangt hat.<sup>96</sup> Einer zur trockenfallenden Erhebung gewordenen Insel kommt allenfalls noch insofern Bedeutung zu, als ihre Niedrigwasserlinie für die Messung der Breite des Küstenmeers verwendet werden kann – vorausgesetzt, die Erhebung ist ganz oder teilweise innerhalb des Küstenmeers gelegen.<sup>97</sup>

Lange Zeit war unklar, wann eine Insel im Sinne von Art. 121 Abs. 1 SRÜ statusrechtlich zu einem Felsen im Sinne von Art. 121 Abs. 3 SRÜ wird. Denn die in Art. 121 Abs. 3 SRÜ verwendete Formulierung – »Felsen, die für die menschliche Besiedlung nicht geeignet sind oder ein wirtschaftliche Eigenleben nicht zulassen« – ist relativ unscharf. Im Jahr 2016 hat sich ein internationales Schiedsgericht im Streit zwischen den Philippinen und China (*South China Sea Arbitration*) erstmals detailliert mit der Auslegung dieser Begriffe befasst.<sup>98</sup> Unter anderem betonte das Schiedsgericht, dass es einen Unterschied mache, ob eine Insel von sich aus für menschliche Besiedlung ungeeignet sei oder deswegen, weil externe Einflüsse dazu geführt hätten, dass die Insel nicht mehr besiedelt werden könne, etwa als Folge von Krieg, Verschmutzung oder Umweltschäden.<sup>99</sup> Daraus könnte man den Schluss ziehen, dass eine Insel, die erst durch den Meeresspiegelanstieg unbesiedelbar geworden ist, nicht zu einem Felsen gemäß Art. 121 Abs. 3 SRÜ herabgestuft wird und darum auch ihre ausschließliche Wirtschaftszone und ihren Festlandsockel nicht verliert.<sup>100</sup>

## Gehen Inseln und andere natürliche Erhebungen unter, kann das bedeuten, dass Staaten ausgedehnte Seegebiete einbüßen.

Verschwindet eine Insel, ein Felsen oder eine trockenfallende Erhebung wegen des steigenden Meeresspiegels vollständig und dauerhaft von der Oberfläche, kann dies für den Küstenstaat immense Gebietsverluste zur Folge haben. Je weiter die untergegangene Erhebung von der am nächsten verlaufenden Basislinie entfernt ist (etwa der Basislinie einer anderen

91 ICJ, *Case Concerning Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain* (Qatar v. Bahrain), Judgment, 16.3.2001, ICJ Reports 2001, S. 40 – 118 (102) (Abs. 207).

92 Siehe z.B. Clive Schofield, »Defining the »Boundary« Between Land and Sea: Territorial Sea Baselines in the South China Sea«, in: S. Jayakumar/Tommy Koh/Robert Beckman (Hg.), *The South China Sea Disputes and Law of the Sea*, Cheltenham 2014, S. 21 – 54 (42); ILC, *Sydney Conference* (2018), *Baselines under the International Law of the Sea*, Report, Abs. 61.

93 Art. 7 Abs. 4 SRÜ.

94 Moritaka Hayashi, »Islands' Sea Areas: Effects of a Rising Sea Level«, in: *Review of Island Studies*, 10.6.2013, S. 7, <<https://www.spf.org/islandstudies/research/a00003.html>>; Stuart Kaye, »The Law of the Sea Convention and Sea Level Rise after the South China Sea Arbitration«, in: *International Law Studies*, 93 (2017) 2, S. 423 – 445 (429).

95 Schofield/Freestone, »Options« [wie Fn. 45], S. 146f.

96 Soons, »Effects« [wie Fn. 23], S. 218f; Hayashi, »Islands' Sea Areas« [wie Fn. 94], S. 7. Siehe dazu auch oben, S. 16f.

97 Art. 13 Abs. 1 SRÜ.

98 *South China Sea Arbitration* [wie Fn. 85], S. 204ff (Abs. 475ff).

99 Ebd., S. 230 (Abs. 549).

100 Kaye, »After the South China Sea Arbitration« [wie Fn. 94], S. 431 und 443; ILC, *Sea-level Rise: First Issues Paper* [wie Fn. 22], S. 74 (Abs. 203).



Insel oder der normalen Basislinie entlang der Küste), desto größer ist die verlorene Fläche. Das folgende Beispiel mag dies verdeutlichen: Kapingamarangi ist das am weitesten südlich gelegene Inselatoll der Föderierten Staaten von Mikronesien. Die nächstgelegene zu Mikronesien gehörende Landmasse ist das Atoll Nukuoro in einer Entfernung von etwa 162 Seemeilen. Sollten die wenigen Inseln, die sich auf der Ostseite des Kapingamarangi-Atolls befinden, infolge des Meeresspiegelanstiegs irgendwann im Ozean versinken, verlöre Mikronesien mehr als 30 000 Quadratseemeilen seiner ausschließlichen Wirtschaftszone.<sup>101</sup>

**101** Rosemary Rayfuse, »Sea Level Rise and Maritime Zones: Preserving the Maritime Entitlements of ›Disappearing‹ States«, in: Gerrard/Wannier (Hg.), *Threatened Island Nations* [wie Fn. 45], S. 167 – 191 (175); Kaye, »After the South China Sea Arbitration« [wie Fn. 94], S. 439f.

# Die Situation von Archipelstaaten

Archipelstaaten im Sinne von Art. 46 lit. a) SRÜ sind Staaten, die vollständig aus einem oder mehreren Archipelen und gegebenenfalls aus anderen Inseln bestehen. Als Archipel in diesem Sinne gilt eine Gruppe von Inseln (einschließlich Teilen von Inseln, dazwischenliegenden Gewässern und anderen natürlichen Gebilden), die so eng miteinander in Beziehung stehen, dass sie eine wirkliche geographische, wirtschaftliche und politische Einheit bilden. Außerdem behandelt das Seerechtsübereinkommen auch Inselgruppen als Archipel, die von alters her als solcher angesehen werden.<sup>102</sup> Auf Archipele, die zum Staatsgebiet eines Festlandstaates gehören, finden die im Seerechtsübereinkommen enthaltenen Vorschriften über Archipelstaaten grundsätzlich keine Anwendung.<sup>103</sup> Aktuell beanspruchen 22 Staaten den Rechtsstatus eines Archipelstaates,<sup>104</sup> darunter die Bahamas, Fidschi, Indonesien, Kiribati, die Malediven, die Marshallinseln, die Philippinen und die Seychellen.

## Die Bedeutung von Archipelbasislinien und Archipelgewässern

Ein Archipelstaat kann unter bestimmten Voraussetzungen gerade Archipelbasislinien ziehen, welche die äußersten Punkte der äußersten Inseln und trockenfallenden Riffe des Archipels verbinden.<sup>105</sup> Eine der Voraussetzungen besteht darin, dass die geraden Basislinien die Hauptinseln und ein Gebiet umschließen, in dem das Verhältnis der Wasserfläche zur Landfläche einschließlich der Atolle zwischen 1 zu 1 und 9 zu 1 beträgt.<sup>106</sup>

Die Gewässer, die von den Archipelbasislinien umschlossen sind und als Archipelgewässer bezeichnet werden, haben einen besonderen Rechtsstatus. Sie unterfallen ebenso der Souveränität des Archipelstaates wie der Luftraum über den Gewässern und der unter ihnen befindliche Meeresboden und Meeresuntergrund mitsamt den darin enthaltenen Ressourcen.<sup>107</sup> Bei der Ausübung der Souveränität hierüber unterliegt der Archipelstaat aber gewissen Einschränkungen.<sup>108</sup> Dazu zählt in erster Linie, dass andere Staaten das Recht genießen, die Archipelgewässer friedlich zu durchfahren.<sup>109</sup>

Seewärts der Archipelbasislinien schließen sich das Küstenmeer, die Anschlusszone und die ausschließliche Wirtschaftszone des Archipelstaates an. Außerdem wird von den Archipelbasislinien aus die Breite des Festlandsockels gemessen.<sup>110</sup>

## Schwerwiegende Folgen des Meeresspiegelanstiegs für Archipelstaaten

Für Archipelstaaten kann ein Anstieg des Meeresspiegels besonders gravierende Folgen haben. Bereits der Untergang einzelner Inseln und trockenfallender Riffe, die als Basispunkte für Archipelbasislinien dienen, kann nämlich dazu führen, dass der betroffene Archipelstaat sowohl wesentliche Teile seiner Archipelgewässer als auch große Seegebiete außerhalb der Archipelbasislinien verliert. Mit solchen Problemen sehen sich etwa Kiribati und die Malediven konfrontiert.<sup>111</sup>

<sup>102</sup> Art. 46 lit. b) SRÜ.

<sup>103</sup> Heintschel von Heinegg, »Seerecht« [wie Fn. 13], S. 827.

<sup>104</sup> Ebd., S. 827.

<sup>105</sup> Art. 47 Abs. 1 SRÜ.

<sup>106</sup> Art. 47 Abs. 1 SRÜ. Weitere Voraussetzungen sind in Art. 47 Abs. 2 bis Abs. 5 SRÜ geregelt.

<sup>107</sup> Art. 49 Abs. 1 und Abs. 2 SRÜ.

<sup>108</sup> Art. 49 Abs. 3 SRÜ.

<sup>109</sup> Art. 52 SRÜ.

<sup>110</sup> Art. 48 SRÜ.

<sup>111</sup> Kaye, »After the South China Sea Arbitration« [wie Fn. 94], S. 435; ILC, *Sea-level Rise: First Issues Paper* [wie Fn. 22], S. 67 (Abs. 188).



Noch dramatischer wäre es, wenn der Untergang einzelner Inseln und trockenfallender Riffe bewirkt, dass der Archipelstaat eine oder mehrere Voraussetzungen für die Ziehung gerader Archipelbasislinien nicht mehr erfüllt.<sup>112</sup> Beispielsweise ist denkbar, dass das Verhältnis der Wasserfläche zur Landfläche infolge des Meeresspiegelanstiegs irgendwann die kritische Marke von 9 zu 1 überschreitet.<sup>113</sup> Das hieße, dass der Archipelstaat seine Archipelgewässer vollständig einbüßt und Basislinien nunmehr um einzelne Inseln oder Inselgruppen ziehen müsste.<sup>114</sup> Oben wurde bereits ausgeführt, dass sich die in solchen Fällen drohenden Gebietsverluste auf bis zu mehrere hunderttausend Quadratkilometer summieren können.<sup>115</sup>

**112** ILA, Sydney Conference (2018), *International Law and Sea Level Rise*, Report, S. 10 und 13.

**113** Gemäß Art. 47 Abs. 7 SRÜ können jedoch für die Berechnung dieses Verhältnisses bestimmte Gewässer zur Landfläche gezählt werden.

**114** ILC, *Sea-level Rise: First Issues Paper* [wie Fn. 22], S. 67 (Abs. 187).

**115** Oben, S. 11. Dazu auch Soons, »Effects« [wie Fn. 23], S. 221.

# Technische Anpassungsmaßnahmen aus Sicht des Seevölkerrechts

Grundsätzlich ist jeder Staat berechtigt, seine Küste mit technischen Mitteln vor Erosion, Überflutung und anderen Begleiterscheinungen des Meeresspiegelanstiegs zu schützen.<sup>116</sup> Das Spektrum an Maßnahmen umfasst unter anderem den Bau von Dämmen, Deichen, Mauern und sonstigen Barrieren, das Auffüllen von Stränden, Ufern und Dünen, das Aufschütten von Gestein und Sand im Meer, das Anpflanzen von Vegetation sowie das Wiederherstellen von Feuchtgebieten oder Riffen.<sup>117</sup> Solchen Maßnahmen steht das Völkerrecht prinzipiell nicht entgegen,<sup>118</sup> sofern von ihnen keine Gefahren für andere Staaten ausgehen.<sup>119</sup> Immerhin kann es sein, dass durch großangelegte Eingriffe in Küstenökosysteme oder im Bereich von Flussmündungen unbeabsichtigte Folgewirkungen eintreten, etwa wenn dadurch das natürliche Gleichgewicht an und vor der Küste gestört wird.

Wegen der hohen finanziellen Kosten sind viele Staaten indes überhaupt nicht in der Lage, ihre Küsten effektiv zu schützen. Die kleineren Inselstaaten und viele andere Entwicklungsländer stoßen schon jetzt an die Grenzen ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Laut einer Schätzung aus dem Jahr 2016 würde es beispielsweise bis zu 8,8 Milliarden US-Dollar kosten, um allein die rund 190 bewohnten Inseln der Malediven durch bauliche Maßnahmen vor einem steigenden Meeresspiegel zu schützen.<sup>120</sup> Wollte man sämtliche Inseln befestigen, die den Malediven als

Ankerpunkte für ihre Archipelbasislinien dienen, würden sich die Kosten noch einmal dramatisch erhöhen.

In den folgenden Abschnitten wird noch genauer darauf einzugehen sein, welche völkerrechtlichen Implikationen solche technischen Maßnahmen haben können. Zu den aufwendigsten Vorgehensweisen zählt die Gewinnung von Land aus dem Meer. Darüber hinaus kommt der Befestigung von Inseln und anderen natürlichen Erhebungen im Kampf gegen steigende Meeresspiegel große Bedeutung zu.

## Landgewinnung

Neues Land kann hauptsächlich durch Aufschüttung von Gestein, Sand oder anderem Füllmaterial im Meer gewonnen werden. Eine weitere Methode ist die Anpflanzung bestimmter Vegetation zu dem Zweck, die natürliche Anlagerung von Land zu unterstützen, oft kombiniert mit dem Bau von Deichen, Poldern sowie Drainage- und Pumpsystemen. Die Niederlande etwa haben mit solchen Techniken teils jahrhundertlang Erfahrung. Aber auch in Asien betreiben viele Staaten mittlerweile einen enormen Aufwand, um durch Maßnahmen zur Landgewinnung bestehende Lebensräume zu erhalten und neue zu schaffen.<sup>121</sup>

Völkergewohnheitsrechtlich anerkannt ist, dass neu gewonnenes Land entlang einer bestehenden Küste die Basislinie, von der aus die Breite des Küstenmeers gemessen wird, in Richtung See verschiebt.<sup>122</sup>

<sup>116</sup> Soons, »Effects« [wie Fn. 23], S. 222.

<sup>117</sup> Pörtner u.a. (Hg.), *The Ocean and Cryosphere* [wie Fn. 1], S. 325, 329, 405 und 410.

<sup>118</sup> ILC, *Sea-level Rise: First Issues Paper* [wie Fn. 22], S. 76 (Abs. 212).

<sup>119</sup> Zu Haftungsfragen Schofield/Freestone, »Options« [wie Fn. 45], S. 152ff.

<sup>120</sup> Permanent Mission of the Republic of Maldives, *Information and Examples of State Practice* [wie Fn. 24], S. 16.

<sup>121</sup> Mario Martín-Antón u.a., »Review of Coastal Land Reclamation Situation in the World«, in: *Journal of Coastal Research*, Special Issue No. 75 (2016), S. 667 – 671.

<sup>122</sup> Alex G. Oude Elferink, »Artificial Islands, Installations and Structures«, in: Rüdiger Wolfrum (Hg.), *Max Planck*

Sogar durch eine gezielte Erweiterung von Hafensystemen lässt sich eine Basislinie seewärts verschieben. In Art. 11 SRÜ ist nämlich geregelt, dass die äußersten ständigen Hafenanlagen, die Bestandteil des Hafensystems sind, für den Zweck der Abgrenzung des Küstenmeers als Teil der Küste gelten. So verläuft die äußere Grenze des niederländischen Küstenmeers mittlerweile fast drei Seemeilen weiter seewärts, da der Hafen Rotterdam auf einer aus dem Meer gewonnenen Landfläche (Maasvlakte 2, Baubeginn 2008) erweitert wurde.<sup>123</sup>

Derartige Maßnahmen der Landgewinnung bewirken, dass sich das Staatsgebiet vergrößert.<sup>124</sup> Auch Inselstaaten können durch Aufschüttung an ihren Küsten ihr Landterritorium ausdehnen und ihr Küstenmeer hinausschieben.<sup>125</sup> Ein Beispiel ist Singapur, dessen Expansion allerdings den maritimen Grenzverlauf zu Indonesien berührt. Daher sahen sich die beiden Staaten bereits veranlasst, weitere Vereinbarungen über die Abgrenzung ihrer Küstenmeere zu treffen. Auf die Problematik zwischenstaatlicher Seegrenzen wird später noch ausführlicher eingegangen sein.<sup>126</sup>

## Befestigung von Inseln und anderen natürlichen Erhebungen

Mit technischen Mitteln lässt sich auch der Erosion und Überspülung von Inseln und anderen natürlichen Erhebungen entgegenwirken, auf denen sich Basispunkte befinden oder die sogar über eigene Meereszonen verfügen. Denkbar ist zum Beispiel, dass Inseln und Felsen durch Aufschüttung erhöht werden und ihre Fläche gegebenenfalls vergrößert wird, damit sie bei Flut weiterhin aus dem Meer herausragen.

Allerdings sind rein von Menschenhand geschaffene Formationen und Konstruktionen im Meer nicht geeignet, Meereszonen zu generieren oder den Ver-

lauf von Basislinien zu beeinflussen. Denn die jeweiligen Definitionen im Seerechtsübereinkommen setzen voraus, dass es sich bei einer Insel, einem Felsen oder einer trockenfallenden Erhebung um eine natürlich entstandene Landfläche handelt. In Art. 60 Abs. 8 SRÜ ist im Hinblick auf die ausschließliche Wirtschaftszone sogar ausdrücklich geregelt, dass künstliche Inseln, Anlagen und Bauwerke nicht den Status von Inseln haben, kein eigenes Küstenmeer generieren und keine Rolle bei der Abgrenzung des Küstenmeers, der ausschließlichen Wirtschaftszone und des Festlandssockels spielen. Dasselbe gilt nach Art. 80 SRÜ für künstliche Inseln, Anlagen und Bauwerke auf dem Festlandssockel.

Angesichts dieser Regelungen stellt sich die Frage, wie Inseln zu behandeln sind, bei denen mit der Zeit nur noch der aufgeschüttete Teil über den Wasserspiegel hinausragt. In der Literatur wird argumentiert, dass eine natürlich entstandene Insel im Sinne von Art. 121 Abs. 1 SRÜ, die künstlich verstärkt und erhöht wird, um sie vor dem Versinken im Meer zu bewahren und um bestehende Basislinien, Meereszonen und die daran anknüpfenden Rechte und Befugnisse zu erhalten, weiterhin als natürliche Insel anzusehen ist.<sup>127</sup>

Darüber hinaus lässt sich durch technische Maßnahmen auch verhindern, dass eine Insel zu einem Felsen im Sinne von Art. 121 Abs. 3 SRÜ degeneriert und ihre ausschließliche Wirtschaftszone verliert.<sup>128</sup> Insoweit ist wieder auf die oben zitierte Position des Schiedsgerichts in der *South China Sea Arbitration* hinzuweisen, wonach einer Insel, die erst durch den Meeresspiegelanstieg unbesiedelbar wird, die rechtliche Herabstufung zu einem Felsen ohnehin erspart bleiben könnte.<sup>129</sup> Hierüber herrscht jedoch noch keine vollständige Klarheit.

Droht eine Insel mit steigendem Meeresspiegel zu einer trockenfallenden Erhebung zu werden, besteht eine weitere Option darin, auf ihr einen Leuchtturm oder eine vergleichbare feste Anlage zu errichten. Befindet sich auf der Insel nämlich ein Basispunkt für eine gerade Basislinie, kann dieser durch eine solche Maßnahme erhalten werden, auch wenn die

*Encyclopedia of Public International Law*, Online Edition, Oxford 2020, Rn. 9.

**123** Permanent Mission of the Kingdom of the Netherlands to the United Nations, *Sea-level Rise in Relation to International Law*, 27.12.2019, S. 3, <[https://legal.un.org/ilc/sessions/72/pdfs/english/slr\\_netherlands.pdf](https://legal.un.org/ilc/sessions/72/pdfs/english/slr_netherlands.pdf)>.

**124** Nina Bergmann, *Versinkende Inselstaaten. Auswirkungen des Klimawandels auf die Staatlichkeit kleiner Inselstaaten*, Berlin 2016, S. 86.

**125** Schofield/Freestone, »Options« [wie Fn. 45], S. 157; Bergmann, *Versinkende Inselstaaten* [wie Fn. 124], S. 87.

**126** Unten, S. 26.

**127** Nikos Papadakis, *The International Legal Regime of Artificial Islands*, Leiden 1977, S. 94; Soons, »Effects« [wie Fn. 23], S. 222; Oude Elferink, »Artificial Islands« [wie Fn. 122], Rn. 4; Bergmann, *Versinkende Inselstaaten* [wie Fn. 124], S. 85.

**128** Soons, »Effects« [wie Fn. 23], S. 223.

**129** Oben, S. 19.

Insel tatsächlich zu einer trockenfallenden Erhebung herabgestuft wird.<sup>130</sup>

### **Viele Staaten betreiben enormen Aufwand, um selbst kleinste Erhebungen vor Erosion und Überspülung zu schützen.**

Welchen Aufwand Staaten mitunter betreiben, um selbst kleinste Inseln, Felsen oder trockenfallende Erhebungen vor einem steigenden Meeresspiegel zu schützen, zeigen die Aktivitäten zahlreicher Länder im Südchinesischen Meer, darunter China, Malaysia, die Philippinen und Vietnam. Um ihre Ansprüche auf ausschließliche Wirtschaftszonen zu behaupten, haben diese Staaten beispielsweise Sandbänke und Felsformationen zu militärischen Stützpunkten mit Landebahnen ausgebaut. Solchen Aktivitäten setzt das Seevölkerrecht allerdings klare Grenzen.

Ein anderes Beispiel sind die japanischen Bemühungen zum Schutz von Okinotorishima (Douglas Reef).<sup>131</sup> Hierbei handelt es sich um ein Korallenriff im Pazifischen Ozean, das zu Japan gehört und zum größten Teil unter Wasser liegt. Aus dem Riff ragen zwei kleinere Landflächen in die Höhe, die Japan als Inseln mit eigener ausschließlicher Wirtschaftszone und eigenem Festlandsockel betrachtet. Um diese Formationen vor weiterer Erosion und Überspülung zu bewahren, hat Japan bereits in den 1980er Jahren damit begonnen, ringförmige Schutzwälle zu errichten und weitere Befestigungsmaßnahmen zu treffen. China und Südkorea stufen diese Landflächen allerdings als Felsen im Sinne von Art. 121 Abs. 3 SRÜ ein.

## **Was ist nach Seevölkerrecht nicht möglich?**

Immer wieder kommt es vor, dass Staaten versuchen, eine unter dem Meeresspiegel befindliche natürliche Landfläche durch Aufschüttung zu erhöhen, damit sie entweder ständig oder zumindest bei Ebbe aus dem Wasser ragt. Hinter solchen Bemühungen steht üblicherweise die Motivation, eigene Seegebiete und Hoheitsgewalt auszuweiten. Dies lässt das Seevölker-

recht jedoch nicht zu. Durch solche technischen Maßnahmen können weder trockenfallende Erhebungen im Sinne von Art. 13 SRÜ noch Inseln oder Felsen im Sinne von Art. 121 SRÜ geschaffen werden. Wie bereits erwähnt, gehen beide Vorschriften nämlich davon aus, dass die jeweiligen Landflächen natürlich entstanden sind. Spätere menschliche Eingriffe bleiben für die Klassifizierung außer Betracht.<sup>132</sup>

Ebenso wenig können trockenfallende Erhebungen und Felsen zu vollwertigen Inseln mit ausschließlicher Wirtschaftszone und Festlandsockel aufgewertet werden. Das gilt auch dann, wenn sie mit technischen Mitteln so ausgebaut werden, dass sie nunmehr dauerhaft über den Wasserspiegel hinausragen bzw. fortan für die menschliche Besiedlung geeignet sind.<sup>133</sup> Eine Erhebung als Insel im Sinne von Art. 121 Abs. 1 SRÜ zu klassifizieren setzt voraus, dass die Erhebung in ihrer natürlichen Form diese Eignung aufweist und nicht erst durch externe Eingriffe in einen solchen Zustand versetzt wird.<sup>134</sup>

Art. 121 Abs. 3 SRÜ, wonach Felsen keine ausschließliche Wirtschaftszone und keinen Festlandsockel haben, erfüllt eine wichtige Funktion für die Stabilität der maritimen Ordnung. Sinn und Zweck der Vorschrift ist es zu verhindern, dass Staaten in übermäßiger Weise den maritimen Raum vor ihrer Küste und den dazugehörigen Meeresboden und Meeresuntergrund für sich in Beschlag nehmen. So soll die Vorschrift zu mehr Verteilungsgerechtigkeit beitragen.<sup>135</sup> Dieser Zweck darf nicht dadurch unterlaufen werden, dass Küstenstaaten ihre ausschließliche Wirtschaftszone und ihren Festlandsockel nach Belieben erweitern können, indem sie Inseln »produzieren«.

<sup>130</sup> Siehe Art. 7 Abs. 4 SRÜ. Dazu Soons, »Effects« [wie Fn. 23], S. 223; Schofield/Freestone, »Options« [wie Fn. 45], S. 158.

<sup>131</sup> Dazu Schofield/Freestone, »Options« [wie Fn. 45], S. 155; Bergmann, *Versinkende Inselstaaten* [wie Fn. 124], S. 81.

<sup>132</sup> *South China Sea Arbitration* [wie Fn. 85], S. 131f (Abs. 305f).

<sup>133</sup> José Luis Jesus, »Rocks, New-born Islands, Sea Level Rise and Maritime Spaces«, in: Jochen Abr. Frowein u.a. (Hg.), *Verhandeln für den Frieden – Negotiating for Peace. Liber Amicorum Tono Eitel*, Berlin u.a. 2003, S. 579–603 (592); Schofield/Freestone, »Options« [wie Fn. 45], S. 160. Siehe auch *South China Sea Arbitration* [wie Fn. 85], S. 131 (Abs. 305) und S. 214ff (Abs. 508ff).

<sup>134</sup> *South China Sea Arbitration* [wie Fn. 85], S. 206 (Abs. 483) und S. 227 (Abs. 541).

<sup>135</sup> Ebd., S. 224 (Abs. 535).

# Auswirkungen des Meeresspiegelanstiegs auf zwischenstaatliche Seegrenzen

Die nachfolgenden Ausführungen betreffen Situationen, in denen die Küsten mehrerer Staaten einander gegenüberliegen oder aneinander angrenzen und in denen sich die Staaten mit ihren Meereszonen gewissermaßen »ins Gehege kommen«. Prinzipiell kann eine Grenzziehung durch völkerrechtlichen Vertrag erfolgen oder auf einer gerichtlichen Entscheidung beruhen. Das Seerechtsübereinkommen schreibt den Staaten nicht im Detail vor, wie sie ihre Grenzen zu ziehen haben. Es enthält nur einige allgemeine Regelungen für die Abgrenzung von Küstenmeeren, ausschließlichen Wirtschaftszonen und Festlandsockeln.

## Allgemeine Vorgaben zur Abgrenzung benachbarter Meereszonen

Die Abgrenzung von Küstenmeeren ist Gegenstand von Art. 15 SRÜ. Geregelt ist darin lediglich, dass keiner der beteiligten Staaten sein Küstenmeer über die Mittellinie<sup>136</sup> hinaus ausdehnen darf (Äquidistanzprinzip), sofern nicht eine gegenteilige Vereinbarung getroffen wurde.<sup>137</sup> Diese Bestimmung wird jedoch nicht angewandt, wenn historische Rechtstitel oder andere besondere Umstände ein abweichendes Vorgehen gebieten.<sup>138</sup>

Für die Abgrenzung ausschließlicher Wirtschaftszonen sieht Art. 74 SRÜ einen anderen Weg vor. Danach sollen die Parteien durch Übereinkunft auf der Grundlage des Völkerrechts eine der Billigkeit

entsprechende Lösung erzielen.<sup>139</sup> Kommt eine solche Übereinkunft nicht zustande, greifen bestimmte Verfahren zur Streitbeilegung.<sup>140</sup> Bis zu einer endgültigen Übereinkunft müssen sich die Parteien nach besten Kräften und im Geist der Verständigung und Zusammenarbeit darum bemühen, vorläufige praktische Vereinbarungen zu treffen und während der Übergangszeit eine endgültige Übereinkunft nicht zu gefährden oder zu vereiteln.<sup>141</sup> Dieselben Grundsätze gelten nach Art. 83 SRÜ für die Abgrenzung des Festlandsockels zwischen Staaten mit gegenüberliegenden oder aneinander angrenzenden Küsten.

## Ein steigender Meeresspiegel als Grund für eine Anpassung vereinbarter Grenzen?

Treffen Küstenstaaten zum Zwecke der Abgrenzung ihrer Meereszonen Vereinbarungen, wonach etwa die Mittellinie<sup>142</sup> die Grenze markieren soll, ändert sich der Verlauf der Grenze, wenn sich die Basislinien verschieben, von denen aus die Mittellinie bestimmt wird.<sup>143</sup> In der weit überwiegenden Mehrzahl aller Fälle beziehen sich die Parteien in ihren Verträgen aber auf feste Koordinaten, die den Grenzverlauf vorgeben. Dann sind spätere Veränderungen der natürlichen Gegebenheiten irrelevant.<sup>144</sup> In einem solchen Fall haben die Parteien nur die Möglichkeit, durch gemeinsame Vereinbarung die Grenze den

**136** Hierbei handelt es sich um die Linie, auf der jeder Punkt gleich weit von den nächstgelegenen Punkten der Basislinien entfernt ist, von denen aus die Breite des Küstenmeers jedes der beiden Staaten gemessen wird.

**137** Art. 15 S. 1 SRÜ.

**138** Art. 15 S. 2 SRÜ.

**139** Art. 74 Abs. 1 SRÜ.

**140** Art. 74 Abs. 2 SRÜ.

**141** Art. 74 Abs. 3 SRÜ.

**142** Siehe Fn. 136.

**143** Soons, »Effects« [wie Fn. 23], S. 227; Kaye, »After the South China Sea Arbitration« [wie Fn. 94], S. 437.

**144** Soons, »Effects« [wie Fn. 23], S. 227.

veränderten Umständen anzupassen. Fraglich ist, ob sich eine Partei einseitig von der bestehenden Vereinbarung lösen kann, wenn sie auf Anpassung besteht, aber eine einvernehmliche Lösung nicht zustande kommt.

## Ist eine einseitige Aufkündigung maritimer Grenzvereinbarungen zulässig?

Gemäß Art. 26 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (Wiener Vertragsrechtskonvention, WVK)<sup>145</sup> von 1969 bindet ein in Kraft befindlicher Vertrag die Vertragsparteien und ist von ihnen nach Treu und Glauben zu erfüllen (*pacta sunt servanda*). Nach Art. 62 Abs. 1 WVK kann eine Änderung der beim Vertragsschluss gegebenen Umstände prinzipiell nicht als Grund für die Beendigung des Vertrages oder den Rücktritt vom Vertrag geltend gemacht werden. Nur ausnahmsweise ist dies nach Art. 62 Abs. 1 WVK möglich, sofern das Bestehen jener Umstände eine wesentliche Grundlage für die Zustimmung der Parteien zum Vertrag bildete, die Änderung der Umstände von den Parteien nicht vorausgesehen wurde und diese Änderung grundlegend ist und das Ausmaß der aufgrund des Vertrages noch zu erfüllenden Verpflichtungen tiefgreifend umgestalten würde. Der Anwendungsbereich dieses Beendigungstatbestands, der auch als *clausula rebus sic stantibus* bezeichnet wird, ist damit sehr eng gefasst. Grundsätzlich müssen Staaten, so lässt sich argumentieren, bei der Aushandlung maritimer Grenzverläufe damit rechnen, dass sich bestimmte natürliche Gegebenheiten verändern können. Das Phänomen des Meeresspiegelanstiegs muss in solchen Verhandlungskontexten als allgemein bekannt vorausgesetzt werden.

### Vereinbarte zwischenstaatliche Seegrenzen können von den Parteien nicht einseitig aufgekündigt werden.

Hinzu kommt, dass Art. 62 Abs. 2 WVK den Anwendungsbereich der *clausula rebus sic stantibus* noch weiter einschränkt. Nach Buchstabe a) der Vorschrift kann eine grundlegende Änderung der Umstände generell nicht als Grund für die Beendigung des Vertrages oder den Rücktritt geltend gemacht werden, wenn der

Vertrag eine Grenze festlegt. Gehalt und Reichweite dieser Vorschrift sind jedoch umstritten. Zum einen ist unklar, ob Art. 62 Abs. 2 lit. a) WVK Völkergewohnheitsrecht widerspiegelt. Wäre dies nicht der Fall, gälte die Einschränkung nur für Staaten, die Vertragsparteien des Wiener Vertragsrechtsübereinkommens sind und hinsichtlich der betreffenden Vorschrift keinen Vorbehalt eingelegt haben.<sup>146</sup> Zum anderen wird darüber diskutiert, ob die Einschränkung nur Verträge über Landgrenzen erfasst oder auch solche, die Seegrenzen zum Gegenstand haben.<sup>147</sup> Zu Beginn dieser Studie wurde bereits ausgeführt, dass die maritime Ordnung, die sich im Zuge der Fortentwicklung des Seevölkerrechts herausgebildet hat, nur dann stabil sein kann, wenn Grenzen verbindlich sind und dauerhaft Bestand haben.<sup>148</sup> Aus Gründen der Stabilität, Sicherheit, Bestimmtheit und Berechenbarkeit spricht also vieles dafür, dass vereinbarte zwischenstaatliche Seegrenzen von den Parteien ebenfalls nicht einseitig unter Berufung auf die *clausula rebus sic stantibus* in Frage gestellt werden können.<sup>149</sup>

## Auswirkungen des Meeresspiegelanstiegs auf gerichtlich festgelegte Seegrenzen

Wenn Staaten nicht in der Lage sind, sich auf einen gemeinsamen Grenzverlauf zu einigen, können sie die Angelegenheit gerichtlich klären lassen. Als mögliche Foren kommen der Internationale Seegerichtshof, der Internationale Gerichtshof oder Schiedsgerichte in Betracht.<sup>150</sup>

Für die Abgrenzung von ausschließlichen Wirtschaftszonen und Festlandsockeln hat der Internationale Gerichtshof eine dreistufige Methode entwickelt,

<sup>146</sup> Wolff Heintschel von Heinegg, »Die völkerrechtlichen Verträge als Hauptrechtsquelle des Völkerrechts«, in: Epping/Heintschel von Heinegg (Hg.), *Knut Ipsen, Völkerrecht* [wie Fn. 13], S. 453 – 535 (530ff).

<sup>147</sup> Für eine enge Auslegung von Art. 62 Abs. 2 lit. a) WVK siehe z.B. Kaye, »After the South China Sea Arbitration« [wie Fn. 94], S. 438f. Zur Gegenposition siehe ILC, *Sea-level Rise: First Issues Paper* [wie Fn. 22], S. 46 (Abs. 117ff).

<sup>148</sup> Oben, S. 11.

<sup>149</sup> So z.B. Soons, »Effects« [wie Fn. 23], S. 228; Schofield/Freestone, »Options« [wie Fn. 45], S. 161. Dazu auch ILC, *Sea-level Rise: First Issues Paper* [wie Fn. 22], S. 44ff (Abs. 111ff). Für eine detailliertere Argumentation mit weiteren Argumenten siehe Permanent Mission of the Republic of Maldives, *Information and Examples of State Practice* [wie Fn. 24], S. 20ff.

<sup>150</sup> Art. 287 Abs. 1 SRÜ.

<sup>145</sup> Vienna Convention on the Law of Treaties, 23.5.1969, United Nations Treaty Series, Bd. 1155 (1980), S. 331; BGBl. 1985 II S. 927.

nach der er sich am Äquidistanzprinzip orientiert, zusätzlich Billigkeits- und Gerechtigkeitserwägungen anstellt und schließlich eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vornimmt.<sup>151</sup> Wenn der Gerichtshof diese Methode anwendet, um Basispunkte zu bestimmen, stellt er auf die »physische Realität im Zeitpunkt der Abgrenzung« ab.<sup>152</sup> Daher ist es für die Grenzziehung unerheblich, dass sich eine Küstenlinie und andere natürliche Gegebenheiten später aufgrund des Meeresspiegelanstiegs verändern werden. Ein Schiedsgericht im Streit zwischen Bangladesch und Indien (*Bay of Bengal Maritime Boundary Arbitration*) hat dies 2014 ausführlicher begründet.<sup>153</sup> Unter anderem betonte das Schiedsgericht, dass maritime Grenzverläufe, genau wie Landgrenzen, stabil und endgültig sein müssten, um langfristig friedliche Verhältnisse zwischen den Parteien gewährleisten zu können.<sup>154</sup> Weder der Klimawandel noch seine möglichen Folgen könnten dazu führen, dass festgelegte Seegrenzen nun weltweit in ihrem Bestand gefährdet seien. Dies gelte für Seegrenzen, auf die sich die Parteien einvernehmlich geeinigt hätten, ebenso wie für solche, die auf einer gerichtlichen Entscheidung beruhten.<sup>155</sup> In der Wissenschaft findet diese Position breite Zustimmung.<sup>156</sup>

**151** Siehe z.B. ICJ, *Maritime Delimitation in the Black Sea* (Romania v. Ukraine), Judgment, 3.2.2009, ICJ Reports 2009, S. 61 – 134 (101ff (Abs. 115ff)).

**152** Ebd., S. 106 (Abs. 131).

**153** *The Bay of Bengal Maritime Boundary Arbitration* (Bangladesh v. India), Award, 7.7.2014, PCA Case No. 2010-16, S. 61ff (Abs. 208ff).

**154** Ebd., S. 63 (Abs. 216).

**155** Ebd., S. 63 (Abs. 217).

**156** Siehe z.B. Caron, »Rethinking« [wie Fn. 42], S. 644f; Jesus, »Rocks« [wie Fn. 133], S. 593ff; ILA, Sydney Conference (2018), *International Law and Sea Level Rise* [wie Fn. 112], S. 25; ILA, 78th Conference, Sydney, 19. – 24.8.2018, *Resolution 5/2018: Committee on International Law and Sea Level Rise*.



# Ausblick: Das Seevölkerrecht als Anker für mehr Stabilität?

Das Seevölkerrecht bildet die Grundlage und den Rahmen für eine regelbasierte internationale Ordnung der Ozeane. Der Meeresspiegelanstieg stellt diese Ordnung jedoch vor besondere Herausforderungen. Jenen Staaten, die in den 1970er und 1980er Jahren über das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen verhandelten, erschien das Phänomen des Meeresspiegelanstiegs noch nicht als regelungsbedürftiges Problem.<sup>157</sup> Dementsprechend bildete sich im Zuge der Auslegung und Anwendung des Übereinkommens die bis heute vorherrschende Sichtweise heraus, dass Basislinien, die für die Abmessung von Meereszonen von Bedeutung sind, grundsätzlich »hin- und herwandern« können. Welche Implikationen ein solches Verständnis hat, wurde in den vorangegangenen Kapiteln ausführlich dargelegt. So hat eine strikte Anwendung des Prinzips beweglicher Basislinien zur Folge, dass sich maritime Zonen bei ständig steigendem Meeresspiegel immer wieder verschieben. Dies wiederum kann dazu führen, dass Staaten in erheblichem Umfang Seegebiete verlieren. Darüber hinaus ist zu befürchten, dass angesichts solcher Umstände zwischenstaatliche Seegrenzen zunehmend an Akzeptanz verlieren.

Um Rechtssicherheit und Stabilität garantieren zu können, müssen Grenzen aber auch unter den Bedingungen steigender Meeresspiegel verbindlich und dauerhaft bestandskräftig sein. Dies dient nicht nur der Wahrung von Frieden und Sicherheit. Auch wirtschaftliche Aspekte spielen hierbei eine wichtige Rolle. So ist ein rechtlich verlässliches und stabiles

Umfeld Grundvoraussetzung für eine effektive Erforschung und Ausbeutung der Ressourcen des Festlandsockels. Denn solche Aktivitäten sind mit enormen Investitionen verbunden.<sup>158</sup>

Vor diesem Hintergrund muss darüber nachgedacht werden, bei Auslegung und Anwendung des Seerechtsübereinkommens von einer strikten Umsetzung des Prinzips beweglicher Basislinien Abstand zu nehmen oder dieses Prinzip vollständig aufzugeben.

## Fixierung von Basislinien durch Inaktivität

Grundsätzlich hat eine Basislinie so lange Bestand, bis der Küstenstaat ihren Verlauf überprüft und gegebenenfalls eine neue Eintragung in den Seekarten vornimmt oder die geographischen Koordinaten in den Verzeichnissen aktualisiert. Daher würden die bestehenden Basislinien de facto fixiert, wenn Küstenstaaten nach erfolgter Eintragung Seekarten und Verzeichnisse nicht mehr aktualisierten.<sup>159</sup> Spätere Veränderungen der Küstenlinie und anderer natürlicher Gegebenheiten blieben so ohne Auswirkung auf den Verlauf der Basislinie. Damit verschoben sich die Grenzen der Meereszonen auch bei rapide steigendem Meeresspiegel nicht mehr. Und auch ein Festlandsockel, dessen Ausdehnung anhand der Basislinie bestimmt wird, bliebe in seinen Grenzen unangetastet.

Fraglich ist, ob ein solcher Ansatz mit geltendem Seevölkerrecht vereinbar ist. Das Seerechtsübereinkommen geht in Art. 5 davon aus, dass Küstenstaaten normale Basislinien in amtlich anerkannte Seekarten

<sup>157</sup> Caron, »Rethinking« [wie Fn. 42], S. 636; Soons, »Effects« [wie Fn. 23], S. 231; Moritaka Hayashi, »Sea Level Rise and the Law of the Sea: Legal and Policy Options«, in: Ocean Policy Research Foundation, *Proceedings of International Symposium on Islands and Oceans*, Tokio 2009, S. 78–90 (79), <[https://www.spf.org/en/\\_opri\\_media/publication/pdf/200903\\_ISBN978-4-88404-217-2.pdf](https://www.spf.org/en/_opri_media/publication/pdf/200903_ISBN978-4-88404-217-2.pdf)>; für eine neuere Version dieses Beitrags siehe ders., »Future Options« [wie Fn. 23].

<sup>158</sup> Dazu *Bay of Bengal Maritime Boundary Arbitration* [wie Fn. 153], S. 63 (Abs. 218).

<sup>159</sup> Bird/Prescott, »Rising Global Sea Levels« [wie Fn. 46], S. 194; Schofield/Freestone, »Options« [wie Fn. 45], S. 162.



großen Maßstabs eintragen.<sup>160</sup> Darüber hinaus enthält das Übereinkommen spezielle Vorschriften, nach denen gerade Basislinien und die daraus abgeleiteten Grenzen sowie Archipelbasislinien und die Abgrenzungslinien zwischen benachbarten Küstenmeeren bzw. zwischen benachbarten ausschließlichen Wirtschaftszonen dokumentiert werden müssen.<sup>161</sup> Diese Vorschriften verpflichten die Küstenstaaten auch, die einschlägigen Karten und Verzeichnisse ordnungsgemäß zu veröffentlichen und Ausfertigungen hiervon beim VN-Generalsekretär zu hinterlegen.<sup>162</sup>

Allerdings schreibt keine dieser Bestimmungen ausdrücklich vor, dass die jeweiligen Eintragungen und Verzeichnisse aktualisiert werden müssen. Selbst aus dem Wortlaut von Art. 7 Abs. 2 SRÜ lässt sich eine solche Verpflichtung nicht herauslesen. Dennoch ist nicht abschließend geklärt, ob Küstenstaaten nach Sinn und Zweck dieser Vorschriften Basislinien anpassen müssen, wenn sie den natürlichen Gegebenheiten nicht mehr entsprechen.<sup>163</sup> Einige Staaten, darunter zum Beispiel die Niederlande und die USA,<sup>164</sup> nehmen regelmäßig solche Aktualisierungen vor.

Im Jahr 2018 hat sich die Konferenz der *International Law Association* – einer renommierten internationalen Nichtregierungsorganisation, die sich unter anderem der Präzisierung und Fortentwicklung des Völkerrechts verschrieben hat – in einer Resolution

zur Frage der Aktualisierung von Basislinien geäußert.<sup>165</sup> Konkret sprach sich die Konferenz dafür aus, dass Basislinien und die äußeren Grenzen von Meereszonen – sollte die reale Küstenlinie durch Veränderungen des Meeresspiegels beeinträchtigt sein – aus Gründen der Rechtssicherheit und Stabilität nicht neu berechnet werden müssen. Voraussetzung sei aber, dass die jeweiligen Basislinien und Grenzen ursprünglich im Einklang mit dem Seerechtsübereinkommen festgelegt worden seien.<sup>166</sup>

Problematisch ist jedoch, dass Basislinien, die auf dem Stand ihrer Eintragung eingefroren werden, sich mit der Zeit in eine Fiktion verwandeln.<sup>167</sup> So wäre etwa die normale Basislinie im Sinne von Art. 5 SRÜ nicht mehr die Niedrigwasserlinie entlang der Küste, sondern eine gedachte Linie, die wegen des stetig weiter vordringenden Meeres von einer immer größeren Wasserfläche umgeben wäre. Landwärts der Basislinie würden nämlich innere Gewässer entstehen, die sich mit steigendem Meeresspiegel ins Landesinnere ausdehnen würden.<sup>168</sup>

In der Literatur wird teilweise argumentiert, dass der Schifffahrt möglicherweise Gefahren drohen, wenn Seekarten nicht mehr aktualisiert würden.<sup>169</sup> Allerdings enthalten nautische Karten, die an Bord von Schiffen für die Navigation genutzt werden und in denen unter anderem Hoheitsgewässer und angrenzende Meereszonen verzeichnet sind, ohnehin oft keine Angaben zu Basislinien. Die genaue Dokumentation von Basislinien, wie sie das Seerechtsübereinkommen vorsieht, erfolgt hingegen regelmäßig in staatlichen Publikationen, die dazu dienen, im nationalen und internationalen Verkehr Nachweis über den Verlauf der Basislinien und der daraus abgeleiteten Grenzen zu führen.<sup>170</sup> Diese Dokumente spielen aber für die Navigation kaum eine Rolle.

**160** Eine ähnliche Bezugnahme findet sich in Art. 6 SRÜ für Basislinien im Falle von Inseln, die sich auf Atollen befinden oder von Riffen gesäumt sind.

**161** Art. 16 Abs. 1 SRÜ in Verbindung mit Art. 7 (gerade Basislinien), Art. 9 (Flussmündungen), Art. 10 (Buchten), Art. 12 (Reeden) und Art. 15 SRÜ (Abgrenzung benachbarter Küstenmeere); Art. 47 Abs. 8 SRÜ (Archipelbasislinien); Art. 75 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 74 SRÜ (seewärtige Grenzlinien ausschließlicher Wirtschaftszonen und Abgrenzung benachbarter ausschließlicher Wirtschaftszonen).

**162** Art. 16 Abs. 2 SRÜ; Art. 47 Abs. 9 SRÜ; Art. 75 Abs. 2 SRÜ.

**163** Für eine solche Verpflichtung z.B. Soons, »Effects« [wie Fn. 23], S. 220; Hayashi, »Legal and Policy Options« [wie Fn. 157], S. 78; ders., »Future Options« [wie Fn. 23], S. 188ff. Gegen eine solche Verpflichtung z.B. Schofield/Freestone, »Options« [wie Fn. 45], S. 162. Siehe dazu auch ILC, *Sea-level Rise: First Issues Paper* [wie Fn. 22], S. 28 (Abs. 78) und S. 41 (Abs. 104 (e)).

**164** Permanent Mission of the Kingdom of the Netherlands, *Sea-level Rise in Relation to International Law* [wie Fn. 123], S. 3; Permanent Mission of the United States of America to the United Nations, *Comments of the United States Regarding Sea-level Rise in Relation to the Law of the Sea*, 14.2.2020, S. 2, <[https://legal.un.org/ilc/sessions/72/pdfs/english/slr\\_us.pdf](https://legal.un.org/ilc/sessions/72/pdfs/english/slr_us.pdf)>.

**165** ILA, *Resolution 5/2018* [wie Fn. 156].

**166** Ebd.

**167** Kritisch dazu ILA, *Sofia Conference* (2012), *Baselines* [wie Fn. 42], S. 30.

**168** Hayashi, »Legal and Policy Options« [wie Fn. 157], S. 83; ILA, *Sydney Conference* (2018), *International Law and Sea Level Rise* [wie Fn. 112], S. 13.

**169** Schofield/Freestone, »Options« [wie Fn. 45], S. 162.

**170** Siehe z.B. Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie, *Deutsche Seegrenzen: Deutsche Nordseeküste und angrenzende Gewässer*, Hamburg 1994 (Publikations-Nr. 2920) und *Deutsche Seegrenzen: Deutsche Ostseeküste und angrenzende Gewässer*, Hamburg 1994 (Publikations-Nr. 2921).

## Neue vertragliche Regelungen?

Basislinien nicht zu aktualisieren und sie so faktisch zu fixieren mag für einige Staaten ein probates Mittel darstellen, um sich vor dem Verlust von Seegebieten zu schützen.<sup>171</sup> Längerfristig sollte aber eine praktikablere Lösung gefunden werden, die mehr Rechtssicherheit bietet. Wünschenswert wäre ein rechtsförmiges Verfahren mit klaren Vorgaben. Diskutiert werden im Wesentlichen zwei Optionen.

Zum einen kursieren in der Wissenschaft konkrete Vorschläge, wie eine vertragliche Regelung gefasst werden könnte, die es Staaten gestatten würde, ihre Basislinien dauerhaft festzuschreiben.<sup>172</sup> Zum anderen ziehen Expertinnen und Experten in Erwägung, dass Rechtsgrundlagen dafür geschaffen werden, dass die Grenzen von Meereszonen auf dem Stand gegenwärtig anerkannter Basislinien fixiert werden können.<sup>173</sup> Werden Grenzen maritimer Zonen eingefroren, hätte dies allerdings zur Folge, dass sich die betreffenden Zonen bei steigendem Meeresspiegel und landwärts wandernder Basislinie immer weiter in Richtung Festland ausdehnen und kontinuierlich breiter würden.<sup>174</sup> Die Umsetzung dieses Vorschlags würde unter anderem erfordern, dass jene Vorschriften außer Kraft gesetzt werden, nach denen Meereszonen nur eine bestimmte Höchstbreite haben dürfen.<sup>175</sup>

**171** Siehe z.B. die Position der Malediven: Permanent Mission of the Republic of Maldives, *Information and Examples of State Practice* [wie Fn. 24], S. 9ff. Ausführlicher zur Praxis der Staaten unten, S. 33f.

**172** Siehe z.B. den Formulierungsvorschlag von Hayashi, »Legal and Policy Options« [wie Fn. 157], S. 84: »A coastal state may declare the baselines established in accordance with the relevant provisions of UNCLOS as permanent once it has shown them on charts of an adequate scale or described them by a list of geographical coordinates, and given due publicity thereto, notwithstanding subsequent changes in geographic features of coasts or islands due to sea level rise.«

**173** Caron, »Rethinking« [wie Fn. 42], S. 641ff; ders., »Climate Change, Sea Level Rise and the Coming Uncertainty in Oceanic Boundaries: A Proposal to Avoid Conflict«, in: Seoung-Yong Hong/Jon M. van Dyke (Hg.), *Maritime Boundary Disputes, Settlement Processes, and the Law of the Sea*, Leiden u.a. 2009, S. 1 – 17 (14ff); Soons, »Effects« [wie Fn. 23], S. 225f.

**174** Hayashi, »Legal and Policy Options« [wie Fn. 157], S. 83.

**175** Art. 3 (12 Seemeilen für das Küstenmeer), Art. 33 Abs. 2 (24 Seemeilen für die Anschlusszone) und Art. 57 SRÜ (200 Seemeilen für die ausschließliche Wirtschaftszone).

Beide Optionen würden im Falle ihrer Umsetzung nicht nur zur Rechtssicherheit beitragen, sondern auch eine spürbare finanzielle Entlastung für Küsten- und Inselstaaten bedeuten. Derzeit wenden viele von ihnen nämlich immense Mittel auf, um selbst kleinste Erhebungen, die Meereszonen generieren oder als Basispunkte dienen, mit Mauern und anderen Befestigungen vor Erosion und dauerhafter Überspülung zu bewahren. Ein rechtsförmiges Verfahren zur Fixierung von Basis- oder Grenzlinien würde derartige Maßnahmen überflüssig machen. Die betroffenen Staaten könnten sich dann besser darauf konzentrieren, ihre Ökosysteme, Infrastruktur und Bevölkerung vor den Gefahren steigender Pegel zu schützen.<sup>176</sup>

## In welchem Rahmen könnte über neue Regelungen verhandelt werden?

Unklar ist, in welchem Rahmen solche neuen Regelungen geschaffen werden könnten. Zunächst wäre an eine gezielte Änderung des Seerechtsübereinkommens zu denken.<sup>177</sup> Nach den einschlägigen Vorschriften existieren hierfür jedoch relativ hohe prozedurale Hürden. Dadurch wollten die Vertragsstaaten sicherstellen, dass die zahlreichen Kompromisse, auf denen das Übereinkommen fußt, später nicht wieder ohne weiteres aufgebrochen werden. Dementsprechend betont die VN-Generalversammlung Jahr für Jahr, dass das Seerechtsübereinkommen als Einheit bewahrt werden müsse.<sup>178</sup> Eine förmliche Änderung des Übereinkommens ist daher unwahrscheinlich.<sup>179</sup>

Eine realistischere Alternative wäre eine Zusatzvereinbarung zum Seerechtsübereinkommen.<sup>180</sup> Sie könnte zum Beispiel die Auslegung der aktuell geltenden Regelungen zum Gegenstand haben oder ergänzende Bestimmungen enthalten. Das Prinzip beweg-

**176** Caron, »Rethinking« [wie Fn. 42], S. 649f; ders., »Climate Change« [wie Fn. 173], S. 12ff.

**177** Art. 312ff SRÜ.

**178** Siehe z.B. United Nations General Assembly (UNGA), Resolution 74/19, *Oceans and the Law of the Sea*, 10.12.2019 (UN Doc. A/RES/74/19, 20.12.2019), Präambel Abs. 6.

**179** David Freestone/Alex G. Oude Elferink, »Flexibility and Innovation in the Law of the Sea: Will the LOS Convention Amendment Procedures Ever Be Used?«, in: Alex G. Oude Elferink (Hg.), *Stability and Change in the Law of the Sea: The Role of the LOS Convention*, Leiden u.a. 2005, S. 163 – 216; Hayashi, »Legal and Policy Options« [wie Fn. 157], S. 87.

**180** Dazu Hayashi, »Legal and Policy Options« [wie Fn. 157], S. 88ff; ders., »Islands' Sea Areas« [wie Fn. 94], S. 13.

licher Basislinien abzuschaffen dürfte allerdings für einige Staaten keine hohe Priorität haben. Staaten ohne Küste würden eher davon profitieren, wenn sich der Bereich der Hohen See weiter in Richtung Land ausdehnt, denn dies ist der einzige Bereich des Meeres, der ihnen ohne Einschränkung offensteht. In dieser Hinsicht kommt der Meeresspiegelanstieg manchen Staaten möglicherweise sogar gelegen.

In jedem Fall bedarf es eines breiteren Dialogs unter den Staaten, damit sich politische Spielräume für eine gezielte Fortentwicklung des bestehenden rechtlichen Regelwerks auf tun können. Im Sechsten Ausschuss der VN-Generalversammlung, der für Rechtsfragen zuständig ist, findet das Thema Meeresspiegelanstieg seit 2017 Beachtung.<sup>181</sup> Gegebenenfalls könnte sogar der VN-Sicherheitsrat, der sich seit 2007 in unregelmäßigen Abständen mit den sicherheitspolitischen Implikationen des Klimawandels auseinandersetzt,<sup>182</sup> weiter zur Sensibilisierung der Staaten beitragen.<sup>183</sup> In der von Deutschland im Juli 2020 organisierten offenen Debatte zu Klima und Sicherheit kam das Thema Meeresspiegelanstieg jedenfalls immer wieder zur Sprache.<sup>184</sup> Unter den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen herrscht jedoch Streit darüber, ob sich der Sicherheitsrat überhaupt mit den Folgen des Klimawandels beschäftigen soll. Viele Entwicklungsländer sehen dies kritisch, da sie eine zu starke Einmischung sowie Zwangsmaßnahmen seitens des Gremiums befürchten. Sie hinterfragen die Legitimität des Sicherheitsrats wegen seiner man-

gelnden Repräsentativität und der Vormachtstellung der fünf Vetomächte USA, Russland, China, Großbritannien und Frankreich. Die Gruppe der SIDS ist hingegen sehr darum bemüht, den Sicherheitsrat dauerhaft als Forum für die Auseinandersetzung mit dem Problem des Klimawandels zu gewinnen. Dabei konnte sie bislang unter anderem auf Unterstützung durch Großbritannien, Frankreich, Deutschland, Belgien, die Niederlande und Schweden zählen. Eine solche Allianz aus westlichen Industrienationen und kleineren Inselstaaten könnte abseits des Sicherheitsrats durchaus wichtige Impulse für eine Fortentwicklung des rechtlichen Instrumentariums setzen.

Als Forum für einen intensiveren Dialog käme vor allem der *United Nations Open-ended Informal Consultative Process on Oceans and the Law of the Sea* in Betracht.<sup>185</sup> Dieser offene informelle Konsultationsprozess wurde 1999 von der VN-Generalversammlung mit dem Ziel initiiert, sich jährlich mit aktuellen Entwicklungen in Bezug auf die Ozeane und das Seevölkerrecht zu befassen. Das nächste Treffen innerhalb dieses Prozesses soll im Sommer 2021 stattfinden und sich den Auswirkungen steigender Meeresspiegel widmen. Denkbar wäre, dass die Generalversammlung im Anschluss eine Resolution verabschiedet, in der sie das Thema aufgreift und weitere Schritte anregt. Diese könnten darin bestehen, dass zunächst in Arbeitsgruppen und informellen Konsultationen über einen möglichen Entwurf für eine Zusatzvereinbarung beraten wird. Danach müssten irgendwann die Verhandlungen zwischen den Staaten beginnen, vorzugsweise im Rahmen einer internationalen Konferenz mit möglichst breiter Beteiligung.<sup>186</sup> Allerdings lässt sich nicht ausschließen, dass einige Staaten dann wieder versuchen würden, alte Kompromisspakete aufzuschnüren, die in den 1970er und 1980er Jahren mühsam ausgehandelt wurden und eigentlich nicht Gegenstand neuer Verhandlungen sein sollten.<sup>187</sup>

**181** Dazu ILC, *Sea-level Rise: First Issues Paper* [wie Fn. 22], S. 4ff (Abs. 8ff).

**182** Siehe die Übersicht bei Susanne Dröge, *Umgang mit den Risiken des Klimawandels: Welche Rolle für den VN-Sicherheitsrat?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2020 (SWP-Studie 5/2020), S. 11ff. Immerhin brachte der Sicherheitsrat 2011 in einer Präsidialerklärung unter deutschem Vorsitz seine Besorgnis zum Ausdruck, dass der durch steigende Meeresspiegel verursachte Verlust von Territorium Sicherheitsimplikationen haben könnte, besonders für kleine, niedrig gelegene Inselstaaten. United Nations Security Council (UNSC), *Statement by the President of the Security Council*, 20.7.2011 (UN Doc. S/PRST/2011/15\*, 22.7.2011).

**183** Christian Schaller/Tessa-Sophie Schrader, *Der Anstieg des Meeresspiegels als Thema für den VN-Sicherheitsrat. Die völkerrechtliche Dimension des Problems muss stärker in den Fokus rücken*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2020 (SWP-Aktuell 41/2020).

**184** UNSC, Letter Dated 28 July 2020 from the President of the Security Council Addressed to the Secretary-General and the Permanent Representatives of the Members of the Security Council (UN Doc. S/2020/751, 30.7.2020).

**185** Für nähere Informationen siehe United Nations Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, <[https://www.un.org/depts/los/consultative\\_process/consultative\\_process.htm](https://www.un.org/depts/los/consultative_process/consultative_process.htm)>.

**186** Hayashi, »Islands' Sea Areas« [wie Fn. 94], S. 13.

**187** Rayfuse, »Preserving Maritime Entitlements« [wie Fn. 101], S. 190f.

## Neues Völkergewohnheitsrecht? – Wohin tendiert die Staatenpraxis?

Unabhängig von eventuellen Versuchen, das bestehende Regelwerk im Seerechtsübereinkommen gezielt nachzubessern, könnte sich das Völkergewohnheitsrecht in diesem Bereich weiterentwickeln. Damit neues Völkergewohnheitsrecht entstehen kann, bedarf es grundsätzlich einer allgemeinen Praxis, die als Recht anerkannt ist. Maßgeblich ist in erster Linie die Praxis von Staaten. In bestimmten Fällen kann aber auch die Praxis internationaler Organisationen zur Herausbildung von Völkergewohnheitsrecht beitragen. Als allgemein gilt eine Praxis dann, wenn sie ausreichend weit verbreitet, repräsentativ und konsistent ist. Die erforderliche Anerkennung als Recht genießt eine allgemeine Praxis, sofern die Staaten der Überzeugung sind, dass ihr Verhalten einem Recht oder einer rechtlichen Verpflichtung entspricht (*opinio iuris*).<sup>188</sup>

Wenn immer mehr Küsten- und Inselstaaten ihre Basislinien und die Grenzen ihrer Meereszonen durch nationale Gesetzgebung festschreiben, die Koordinaten dieser Linien in Verzeichnisse eintragen und die Eintragungen nach den vorgeschriebenen Verfahren veröffentlichen, danach aber strikt von weiteren Aktualisierungen absehen – und wenn diese Praxis von anderen Staaten widerspruchsfrei hingenommen wird, kann hieraus unter den genannten Voraussetzungen eine neue Regel des Völkergewohnheitsrechts entstehen.<sup>189</sup>

Vorreiter einer solchen Praxis sind die Pazifischen Inselstaaten, die sich im *Pacific Islands Forum* zusammengeschlossen haben.<sup>190</sup> Dem 1971 gegründeten Forum gehören gegenwärtig 18 Staaten an. Im Rahmen

verschiedener Initiativen und Projekte verfolgen sie einen gemeinsamen Ansatz, um ihre maritimen Ansprüche zu sichern.<sup>191</sup> Dabei geht es unter anderem darum, Basislinien und die äußeren Grenzen ihrer Meereszonen und Festlandsockel zu definieren, Grenzverläufe durch Vereinbarungen zu fixieren, entsprechende Koordinaten bei den Vereinten Nationen zu hinterlegen und die nationalen Meereszonen-Gesetze auf den neuesten Stand zu bringen.

Die Argumentation dieser Staaten folgt unter anderem dem Gedanken, dass es dem Gebot der Fairness entspreche und recht und billig sei, wenn vom Meeresspiegelanstieg bedrohte Staaten auf formellem Wege sicherstellen könnten, dass sie die ihnen nach bisheriger Rechtslage zustehenden Seegebiete und die daraus erwachsenden Ansprüche nicht verlören.<sup>192</sup> In der Literatur wird dieser Gedanke von vielen Autoren geteilt.<sup>193</sup> So wird auch ins Feld geführt, dass es recht und billig sei, wenn Staaten als Ersatz für die Landfläche, die ihnen durch steigende Pegel verloren gehe, die dort neu entstehenden Gewässer als innere Gewässer beanspruchen könnten.<sup>194</sup> Die Inselstaaten vertreten außerdem den Standpunkt, dass sie im Vergleich zu vielen anderen Ländern von den Folgen des Verlusts von Seegebieten überproportional hart betroffen seien. Nach ihrer Ansicht gelte es auch zu berücksichtigen, dass sie zur Klimakrise und zum Meeresspiegelanstieg am wenigsten beigetragen hätten.<sup>195</sup>

<sup>191</sup> Siehe z.B. Cristelle Pratt/Hugh Govan, *Our Sea of Islands, Our Livelihoods, Our Oceania. Framework for a Pacific Oceanscape: A Catalyst for Implementation of Ocean Policy*, November 2010, <<https://www.forumsec.org/wp-content/uploads/2018/03/Framework-for-a-Pacific-Oceanscape-2010.pdf>>; Pacific Islands Regional Maritime Boundaries Project, <<https://gem.spc.int/projects/pacific-islands-regional-maritime-boundaries-project>>; Pacific Maritime Boundaries Project, <<https://ocean.conference.un.org/commitments/?id=17030>>; Fiftieth Pacific Islands Forum, Communiqué, 16.8.2019, <<https://www.forumsec.org/wp-content/uploads/2019/08/50th-Pacific-Islands-Forum-Communique.pdf>>.

<sup>192</sup> So etwa die Argumentation der Malediven: Permanent Mission of the Republic of Maldives, *Information and Examples of State Practice* [wie Fn. 24], S. 13ff.

<sup>193</sup> Siehe z.B. Hayashi, »Legal and Policy Options« [wie Fn. 157], S. 83; Tanishk Goyal/Dhruv Gupta, »Sea Level Rise and Its Implications in International Law«, *Opinio Juris* (Blog), 4.9.2020, <<http://opiniojuris.org/2020/09/04/sea-level-rise-and-its-implications-in-international-law/>>.

<sup>194</sup> Hayashi, »Legal and Policy Options« [wie Fn. 157], S. 83.

<sup>195</sup> Permanent Mission of the Republic of Maldives, *Information and Examples of State Practice* [wie Fn. 24], S. 13ff.

<sup>188</sup> So vor allem das Verständnis der ILC: »Identification of Customary International Law«, in: *Report of the ILC, Seventieth Session*, UNGA Official Records, Seventy-third Session, Supplement No. 10 (UN Doc. A/73/10, 2018), S. 117–156. Siehe dazu UNGA Resolution 73/203, *Identification of Customary International Law*, 20.12.2018 (UN Doc. A/RES/73/203, 11.1.2019).

<sup>189</sup> Rayfuse, »Preserving Maritime Entitlements« [wie Fn. 101], S. 181 und 189. Zahlreiche Expertinnen und Experten raten Küsten- und Inselstaaten explizit zu einem solchen Vorgehen. Siehe z.B. Jesus, »Rocks« [wie Fn. 133], S. 599 und 602; Hayashi, »Legal and Policy Options« [wie Fn. 157], S. 83.

<sup>190</sup> Siehe Permanent Mission of Tuvalu to the United Nations, *Submission of the Members of the Pacific Islands Forum to the International Law Commission on the Topic of Sea-level Rise in Relation to International Law*, 30.12.2019, <[https://legal.un.org/ilc/sessions/72/pdfs/english/slr\\_pif.pdf](https://legal.un.org/ilc/sessions/72/pdfs/english/slr_pif.pdf)>.

Wohin die Staatenpraxis in diesem Bereich tatsächlich tendiert, wird derzeit von einer Studiengruppe der VN-Völkerrechtskommission untersucht, die sich aus unterschiedlichen völkerrechtlichen Blickwinkeln eingehender mit der Problematik des Meeresspiegelanstiegs befasst.<sup>196</sup> Nach Einschätzung der Studiengruppe bemühen sich offenbar immer mehr Küsten- und Inselstaaten darum, ihre Basislinien und maritimen Grenzen zu fixieren.<sup>197</sup> Dieser Trend zeichne sich vor allem in Asien und der Pazifik-Region ab, aber auch in der Karibik.<sup>198</sup> Innerhalb der Pazifik-Region und innerhalb Südostasiens sei die Praxis sogar schon so weit verbreitet und so repräsentativ und konsistent, dass in Bezug auf diese Regionen bereits von einer allgemeinen Praxis im Sinne des Völkergewohnheitsrechts gesprochen werden könne.<sup>199</sup> Woran es bislang noch fehle, seien ausreichend Nachweise dafür, dass die betreffenden Staaten diese Praxis auch als Recht anerkennen.<sup>200</sup> Um den Normbildungsprozess zu beschleunigen, müssten sie ihre Rechtsüberzeugung in offiziellen Veröffentlichungen und anderen Stellungnahmen möglichst bald und dezidiert zum Ausdruck bringen. Sollte sich die beschriebene Praxis tatsächlich zu einer Regel des Völkergewohnheitsrechts verfestigen, würde dies die maritime Ordnung erheblich resistenter gegen die Folgen rapide steigender Meeresspiegel machen und letztlich zu mehr Stabilität und Sicherheit in den internationalen Beziehungen beitragen.

## Abkürzungen

CLCS	Commission on the Limits of the Continental Shelf
ILC	International Law Commission
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
SIDS	Small Island Developing States
SRÜ	Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen
VN	Vereinte Nationen
WVK	Wiener Vertragsrechtskonvention

## Lektüreempfehlung

Christian Schaller/Tessa-Sophie Schrader

**Der Anstieg des Meeresspiegels als Thema für den VN-Sicherheitsrat. Die völkerrechtliche Dimension des Problems muss stärker in den Fokus rücken**

SWP-Aktuell 41/2020, Juni 2020

**196** ILC, *Report of the ILC, Seventy-first Session*, UNGA Official Records, Seventy-fourth Session, Supplement No. 10 (UN Doc. A/74/10, 2019), S. 3f (Abs. 9 und 11) und S. 8f (Abs. 31ff). Zum aktuellen Stand der Arbeiten siehe Analytical Guide to the Work of the International Law Commission, Sea-level Rise in Relation to International Law, <[https://legal.un.org/ilc/guide/8\\_9.shtml](https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml)>.

**197** ILC, *Sea-level Rise: First Issues Paper* [wie Fn. 22], S. 4ff (Abs. 8ff), S. 30ff (Abs. 83ff) und S. 41 (Abs. 104 (g)). Zur Praxis in Bezug auf die Abgrenzung von Meereszonen: ebd., S. 47ff (Abs. 121ff) und S. 54 (Abs. 141 (d) – (g)). Siehe auch ILA, Sydney Conference (2018), *International Law and Sea Level Rise* [wie Fn. 112], S. 16ff.

**198** ILC, *Sea-level Rise: First Issues Paper* [wie Fn. 22], S. 42 (Abs. 104 (h)).

**199** Ebd., S. 43 (Abs. 104 (i)).

**200** Ebd.



